LIBRO I

SISTEMA URBANO E DESENVOLVEMENTO SUSTENTÁBEL

Xosé Manuel Souto

Coordenador

Índice

Introdución

Presentación, obxectivos e metodoloxía.

X.M. Souto *1*

Capítulo 1

O dinamismo do sistema urbano e o desenvolvimento local.

Raul Marques *39*

Capítulo 2

A rehabilitación urbana dos centros históricos e a política de vivenda.

Miguel Martínez *109*

Capítulo 3

Ordenamento do território: planeamento existente e estratexias de desenvolvemento.

Manuel Correia Fernándes *165*

Capítulo 4

Os poderes locais e o desenvolvemento local. Financiamento e modelo competencial.

Román Rodríguez, Santiago Lago Peñas, Victor Montes Piñeiro *223*

Capítulo 5

Eixo Atlántico e Arco Atlántico.

Rui Azevedo, Frederico Ferreira *259*

Capítulo 6

A accesibilidade e os desprazamentos no Eixo Atlántico.

Miguel Pazos Otón *295*

Capítulo 7

Infraestruturas de soporte á sociedade do coñecemento nos concellos da Eurorrexión Galiza – Norte de Portugal.

Xoán Leiceaga, Esteban López Figueroa *341*

Capítulo 8

Sociedade do coñecemento e novas tecnoloxías da información no Eixo Atlántico.

Carlos Ferrás, F.X. Armas, C. Macía, D. Santomil *391*

Capítulo 9

Sistemas de información municipal y de soporte a la toma de decisiones para el planeamiento estratégico.

Francesc Càrdenas.....*431*

Capítulo 10

Modelo de cidades e desenvolvemento sustentábel: ciclo do auga e enerxía.

Salvador Rueda.....*467*

ANEXOS

1: Listado de técnicos e políticos que colaboraron nos traballos de campo *501*

2: Gobernanza e planeamento territorial.

Ana Lorenzo, Xaime Subiela, Jorge Fente, Rosa Muñiz, Lois García.....*503*

3: O sistema ecolóxico na Eurorrexión. Os parques naturais.

Ana Campillo, Gonzalo Méndez.....*521*

4: A poboación na eurorrexión e no Eixo Atlántico.

Abel Losada Álvarez.....*549*

5: O planeamento e a percepción cidadá.

Manuel Pérez Rúa *565*

6: O marco xurídico das competencias municipais.

Josefa E. Salvador.....*613*

7: O transporte marítimo e ferroviario.

Julio Alvarez Rodríguez.....681

8: O transporte aéreo.

Arturo Benito.....*705*

INTRODUCCIÓN

Xosé Manuel Souto González

Instituto Estudos Vigueses. Universitat de València.

O desenvolvemento territorial sustentable desde os municipios do Eixo Atlántico.

Unha das preocupacións máis relevantes da humanidade á altura do terceiro milenio consiste en facer compatible o crecemento económico, o desenvolvemento social e manter un equilibrio ecolóxico que evite a destrucción dos recursos do medio planetario e nos diferentes espazos que a conforman. Un destes espazos que se constitúe como un territorio político é a Unión Europea (U.E.), creada sobre os alicerces da Comunidade Económica Europea (CEE) despois do Tratado de Maastricht. E neste espazo sitúase a eurorrexión do noroeste peninsular, que ten o seu cerne na antiga *Gallaecia* das culturas protohistóricas.

Por desenvolvemento territorial sustentable imos entender a maneira de ordenar e organizar un territorio que facilite o crecemento económico á vez que non estrague o medio ecolóxico, básico e fundamental para manter unha calidade de vida digna para as xeneracións vindeiras. O ser humano manifesta a súa dimensión espacial acotando e delimitando un territorio, co que se sinte vencellado, pois responde a esa necesidade intrínseca no ser humano, que vai ensarillada coa dimensión temporal na esencia do ser social. Por iso mesmo, o obxectivo dos Estudos Estratéxicos no ámbito territorial non pode ser outro que definir as liñas fundamentais (as boas prácticas) que facilitan o desenvolvemento sustentable nas diferentes escalas: freguesías, municipios, sistema urbano, eurorrexión, rexións atlánticas, Unión Europea, planeta Terra.

Cando escribimos "desde os municipios" queremos significar que os municipios do Eixo significan o fulcro que pode dinamizar o desenvolvemento eurorrexional. De tal xeito que municipios e áreas urbanas constitúen a vangarda da política territorial. E, por último, cando nos referimos ao sistema urbano queremos subliñar a necesidade de complementariedade entre as cidades, municipios e áreas urbanas que vertebran esta eurorrexión.

En definitiva, as palabras expresan ideas que poden mobilizar accións. Entendemos que as palabras non poden ocultar a complexidade do funcionamento social, dos problemas e preocupacións humanas. Pero tamén deben albiscar a posibilidade de atopar respostas e solucións ás preguntas que se fan, ou poden facer, os milleiros de persoas que habitan neste territorio.

O marco europeo do desenvolvemento territorial.

A Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal foi constituida o 31 de outubro de 1991, ao abeiro do Acordo Constitutivo elaborado á luz da Convención Europea para a Cooperación Transfronteiriza. Os seus obxectivos residen en estimular e coordenar a cooperación entre as terras antaño separadas polas fronteiras estatais[1]. Unha finalidades que non poden ser esquencidas nun planeamento estratéxico europeo, pois como se recolle no antedito Acordo o seu funcionamento da lugar á creación de dúas comisións que se crean "ad hoc": mercado único europeo e acompañamento na xestión do Programa Interreg.

A antiga *Gallaecia* está circunscrita administrativamente aos territorios de Galiza e Rexión Norte de Portugal, que suman pouco máis de 51 milleiros de quilómetros cadrados e case 6,4 millóns de persoas no ano 2001. Resulta así unha eurorrexión cunha paisaxe rural, onde a poboación vaise desplazando desde o emprego agrario ao industrial e de servizos, pois no actual modelo de relacións campo-cidade, consecuencia da dinámica do capitalismo, a agricultura perdeu marxe de operatividade socioeconómica.

Sen dúbida a institucionalización das relacións xeográficas do noroeste peninsular están relacionadas coa evolución política de España e Portugal. En primeiro lugar, a desaparición das dictaduras de Salazar-Caetano no ano 1974 e a de Franco no ano 1975. Máis tarde o tratado de Amistade e Colaboración entre España e Portugal no ano 1977, logo a descentralización administrativa en Portugal, coa creación da CCR-N no ano 1979 e a aprobación do Estatuto de Autonomía en Galiza dentro do marco constitucional español de 1978[2] , máis tarde a entrada de España e Portugal no seo das Comunidades Europeas en 1986, logo transformadas en Unión Europea tra-lo Tratado de Maastricht, e finalmente o Tratado entre o reino de España e a República Portuguesa de outubro de 2002[3].

Se no ano 1991 constituise a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, impulsado pola Xunta de Galiza e a Comissão de Coordinação da Região Norte de Portugal, un ano despois produciuse a

[1] O acordo constitutivo fala no seu preámbulo de "reforzar e desenvolver as súas relacións de boa veciñanza e harmonizar criterios de acción" No seu artigo 2 especifica as finalidades, pero subliña que non se modifican "o reparto de competencias establecido en cada territorio polos dereitos internos portugués e español". Este acordo foi revisado o día 19 de maio de 1999 e está pendente a súa adaptación ao Tratado Hispano-portugués de outubro de 2002.

[2] Un resumo da evolución histórica da Comunidade de Traballo Galiza-Norte de Portugal e mesmo do Eixo Atlántico aparece no primeiro capítulo (L. DOMINGUEZ: Europa e a fronteira luso-galaica: história e reencontro) do libro de DOMÍNGUEZ, Luis e VENADE, Nuno. *As euro-regiões e o futuro da Europa: o modelo da Euro-região Galiza-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico, 2004, páxinas 3-51

[3] PUEYO LOSA, Jorge et al. *El régimen jurídico de la cooperación transfrotneriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Santiago de Compostela e Braga: Xunta de Galicia e CCDRN, 2004

declaración oficial (abril de 1992 en Porto) da constitución dunha entidade privada: O Eixo Atlántico. Agrupaba a trece cidades-municipios de Galiza e Norte de Portugal[4], que formalizan o seu pacto o 28 de setembro dese mesmo ano na cidade de Viana do Castelo.

Este convenio de colaboración de trece cidades, logo dezaoito[5], ten o seu fundamento legal no Convenio Marco de Cooperación Transfronteirizo entre comunidades e autoridades territoriais, publicado no Diario Oficial das Comunidades Europeas de 18 de outubro de 1990. En consecuencia, un mesmo marco legal para favorecer as relacións entre territorios que formaban parte de dous Estados diferentes, pero que formaban parte da Comunidade Europea desde 1986. O seu pulo corresponde cunha estratexia rexional europea, do Consello de Rexións e Municipios de Europa (CRME), que deu lugar a un inzamento no número de municipios que estaban irmanados. Un feito salientable para o Eixo será o Protocolo de Integración do Eixo Atlántico na Comunidade de Traballo Galiza-Norte de Portugal, asinado o 28 de xuño de 2000[6], pois facilitaba a cooperación de dous institucións con coincidencias no seus programas de actuación.

Unha eurorrexión e un eixo de cidades.

En consecuencia, a altura de 2004 temos unha eurorrexión de medio centenar de km2 (décima parte da Península Ibérica) que acocha no seu interior a máis de seis millóns de habitantes, o que resulta unha densidade media superior á ibérica, cunha paisaxe rural característica. E no cerne desta eurorrexión aparece un pacto intermunicipal que actúa como fulcro da dinámica social e económica desde as cidades. Un pacto que representa a unha terceira parte da poboación eurorrexional e cunha superficie que escasamente chega ao 9% do total. Isto é, un espazo máis denso, económicamente diversificado e dinámico, socialmente contrastado e políticamente máis complexo, pois require do esforzo conxunto e complementario dos dezaoito municipios, unha organización administrativa que nos retrotrae ao primeiro tercio do século XIX para facer fronte aos retos do século XXI.

Unha eurorexión que se vai alicerzando nun conxunto de novas dinámicas culturais, económicas e sociais, entre as que algunhas son patrocinadas polo Eixo Atlántico, en tanto que persoa xurídica de ámbito supramunicipal, como son os seguintes exemplos:

- Bienal de Pintura do Eixo Atlântico; premio Eixo Atlântico - La Voz de Galicia de Narrativa Galega e Portuguesa; Festivais de teatro e cine do Eixo Atlântico; xogos do Eixo Atlântico; regatas e torneios de andebol do Eixo Atlântico;

[4] Ourense, Lugo, Pontevedra, A Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Vigo, Porto, Viana do Castelo, Vila Real, Chaves, Braga e Bragança.

[5] O día 24 de xaneiro de 1997 incorpóranse outros cinco municipios: Guimarães, Monforte de Lemos, Peso da Régua, Vila Nova de Gaia e Vilagarcia de Arousa.

[6] O acordo asinado en Santiago estipula na primeira cláusula que o Eixo Atlántico formará parte da Comunidade de Traballo como membro de pleno dereito, mediante a súa participación nunha Comisión específica.

- cooperación para o desenvolvimento do *cluster* automóvel[7] establecida entre o Centro Tecnolóxico de Automoción de Galiza (CTAG) *e o* Centro de Excelência e Inovação Industria Automóvel (CEIIA) para explorar complementariedades nun sector cun producto global que poderá ter um efecto de fulcro no desenvolvemento eurorexional[8];

- cooperación transfronteiriza para a consolidación de empresas na Galiza e Norte de Portugal (proxecto *CONSOLIDA* – INTERREG IIIA) establecida entre CEEI Galicia SA; Consorcio da Zona Franca de Vigo; Unrisco Galicia, SCR; Bic Minho; Idite Minho. Proxecto que pretende incrementar a información sobre oportunidades existentes na eurorexión, mellorar o coñecemento da realidade económica da Galiza e Norte de Portugal, así como fortalecer as estructuras de xestión de novas empresas e facilitar a asistencia técnica e a implementación de instrumentos para optimizar as competencias profesionais dos cadros directivos;

- proxecto *MRI – Mobilizar a Região para a Inovação* (INTERREG IIIA) para desenvolver un ambiente favorable á innovación eurorexional a través da promoción da innovación e dos niveis de desenvolvemento tecnolóxico das actividades das empresas e infra-estruturas tecnolóxicas rexionais;

- proxecto *CIC-COMMERCE* (INTERREG IIIA) para promover a adopción das TIC (Tecnoloxias da Información e da Comunicación) no comercio polo míudo;

- proxecto *CASTRENOR* - Cultura Castrexa no Noroeste Peninsular (INTERREG IIIA) establecido entre a Universidade do Minho e a Xunta de Galicia - Conselleria de Cultura, Comunicación Social e Turismo, con vistas a crear unha rede temática para a promoción da arqueoloxia castrexa, así como potenciar e valorizar o patrimonio arqueolóxico, desenvolvendo unha ruta da cultura castrexa de cariz transfronteirizo, fomentando dinámicas culturais entre o Vale do Ave e a Galiza no dominio da valorización do patrimonio arqueolóxico, etc.;

Para alén dos exemplos anteriormente referidos, ainda existe a posibilidade mal explorada das colaboracións para o desenvolvimento rural no ámbito da *Iniciativa Comunitária LEADER* + (vector 2 – cooperación transnacional) para promoveren conxuntamente diferentes productos da terra, itinerarios turísticos, gastronomía, utilización das TIC na desconcentración de tarefas e na promoción do teletraballo, etc. Unha panoplia de medidas ás que habería que engadir a candidatura que promoven algunhas

[7] Assinado en O Porriño, o 28 de Outubro de 2002, no ámbito da Iniciativa Comunitaria INTERREG IIIA.

[8] Para lograr este obxectivo o protocolo prevé a creación dun Laboratorio de Impacto asociado ao CTAG; a creación dun Centro de Enxeñeria e Desenvolvemento de Producto (CEDP); a promoción das capacidades tecnolóxicas, organizacionais e humanas das empresas do sector automóvel; a promoción de plataformas conxuntas de formación de recursos humanos; o desenvolvemento e cooperación de ferramentas de *e-business* entre o Norte de Portugal – Galiza.

institucións locais, culturais e sociais, para que Galiza e Norte de Portugal podan ser a través da cultura popular un fito relevante como Patrimonio Inmaterial da Humanidade[9].

Así, analizar os sistemas urbanos implica necesariamente establecer unha relación entre os territorios do rural e as suas interdependencias coas cidades medias e as respectivas áreas metropolitanas. O sistema urbano resultante incidiu na perda de vitalidade do medio rural e no proceso de expansión urbana, en especial na transformación do valor da terra, que pasou de representar un valor de uso a un valor mercantil de carácter inmobiliario. Por iso mesmo é fundamental estudar as relacións que se establecen entre os diferentes asentamentos, pois a partir deles configúrase unha valoración do territorio, o que incide no seu aproveitamento e na calidade de vida dos seus habitantes.

O final do século XX e o inicio do século XXI son testemuñas de diversas mutacións territoriais ao nivel do patrimonio natural, cultural e construido, vencelladas a unha reestruturación dos sistemas productivos, muitas veces marcada polo apátrida, ou dito dunha outra forma, pola globalización, que na súa ansia reprodutiva crea falsas esperanzas e determina unha expansión das cidades con reflexos no poboamento, sobre todo á volta das áreas metropolitanas aparentemente máis dinámicas. E ao mesmo tempo xenera unhas expectativas de consumo que da lugar a que o cidadán acabe sendo considerado como un cliente. O individuo e o territorio conforman un espazo xeográfico humanizado, onde existen lóxicas contraspostas: chamadas á movilización pública e forzas sociais que pulan da patrimonialización e privatización do medio.

O fenómenos da globalización determina mudanzas territoriais, de tal xeito que algúns lugares vanse tornando menos interesantes, normalmente son os «interiores», os «rurais» máis aillados, de onde a fuga da maior parte da sua poboación xoven e productiva acaba por agravar os síntomas da marxinalidade: envellecemento demográfico, abandono da agricultura, falta de investimento, desemprego, desagregación socioeconómica, descaracterización territorial, falta de esperanza, pobreza, etc. Un proxecto político que procura un ordenamento equilibrado entre os medios urbanos e rurais non pode esquecer este fenómeno, que mesmo está presente no interior de certos municipios que teñen unha gran superficie, como nos casos de Lugo, Chaves ou Bragança. E ao mesmo tempo aparecen novos problemas sociais nas cidades: abandono das persoas maiores, drogadicción na mocedade, alcoholismo en certas familias, violencia de xénero... que teñen unha manifestación máis acusada nas periferias das grandes cidades, pois é onde os proxenitores teñen que traballar máis horas para facer fronte ás hipotecas, cretos bancarios e coste da vida familiar. Mudanzas territoriais, problemas sociais e renovacións de imaxes urbanas (p.e. no centro histórico) que significa que as cidades teñen vida e ciclos. Este é o reto deste libro dos segundos estudos estratéxicos, plantear os retos universais desde o mundo local. Pensar e actuar nas localidades, organizadas en barrios, freguesías e municipios, para construír un sistema que facilite o seu artellamento na política rexional europea e no desenvolvemento sustentable do planeta.

[9] Esta candidatura foi promovida pola asociación *Ponte nas ondas*! e apoiada polo goberno de Portugal e España. O acto de presentación ante a UNESCO celebrouse o día 18 de outubro de 2004 en París.

Obxectivos do Libro Primeiro.

Os párrafos anteriores xa nos conduce inevitablemente a unha perspectiva teórica onde encadrar as prácticas da gobernanza e a política de sustentabilidade nos municipios do Eixo. Igualmente daremos conta de actuacións supramunicipais que teñen incidencia sobre a política local. Como tratamos de mostrar no cadro 1 realizamos unha escolma de municipios en relación directa cos obxectivos que perseguimos no estudio e que aspiramos permitan concluir cunhas recomendacións de carácter xeral, enunciadas na actualidade como hipóteses de traballo.

Cadro 1. Relación entre obxectivos dos Estudos e a dimensión territorial.

Capítulo	Obxectivo	Conceptos e teorías	Dimensión territorial	Hipóteses
Primeiro	Avaliar sistema urbano e relación co desenvolvemento local. Estudar as dinámicas urbanas sobre o medio rural	Desenvolvemento local. Dinámicas urba-nas: metrópolitaniza-ción e periurbanización. Gobernanza e estructura social. Medio xeográfico e marco administrativo	Vigo-Pontevedra; Braga-Guimarães; Peso da Régua-Vila Real; Lugo	As áreas urbanas litorais poden aumentar a súa calidade de vida con políticas de cooperación. As cidades interiores poden movilizar o rural
Segundo	Analizar o papel dos centros históricos na imaxe urbana. Avaliar os instrumentos de política rehabilitación. Analizar os fines e instrumentos de política de vivenda	Centro histórico. Progr. Polis/ Urban Rehabilitación e renovación dos centros Política inmobiliaria. Situación hipotecaria e outros instrumentos de acceso á vivenda. Política social vivenda.	Centros: Vigo, Ourense, Porto, Santiago, Guimarães Vivenda: Lugo, A Coruña, Braga, Viana, Ferrol	O centro histórico é un elemento de identidade urbana e de calidade de vida Os concellos poden promover unha política social de vivenda
Terceiro	O territorio manifesta un modelo social e institucional: avaliar as directrices territoriais desde a política rexional e os modelos de xestión locais.	Planeamento estratéxico e planeamento físi-co. Modelos de urbanización (figuras xurídicas). Sustentabilidade do modelo territorial. Racionalidade do urbanismo	Planeamento estratéxico: Vigo, Vilanova de Gaia, Porto, Pontevedra, Peso Régua. Planemaneto físico: Bragança, Vila Real, Vilagarcía, Chaves, Monforte	A planificación territorial facilita un desenvolvemento sustentable. A nova cultura territorial crea conflictos cos sistemas de xestión da propiedade
Cuarto	Comparar os marcos xurídicos de administración local que permitan a complemetariedade. Analizar os obstáculos legais na colaboración interestatal. Comparar competencias e	Estructura administra-tiva: concellos, freguesías, supramunicipal. Espazo e servicio público. Política de orzamentos: conce-llos/Diputación/Xunta/CCDRN. Compentencias xurídicas.	Area metropolitana do Porto, Proxectos en Galiza: comarcas, metrópolis. Proxectos de ComUrb e GAM Orzamentos de	As fórmulas de colaboración pública local de carácter público facilitaría a xestión do territorio. As

Capítulo	Obxectivo	Conceptos e teorías	Dimensión territorial	Hipóteses
	orzamentos locais	Política institucional local. Cidadanía e administración.	Chaves, Braga, Ourense, Vilagarcía	áreas metropolitanas deben axeitarse ás realidades funcionais
Quinto	Analizar o modelo de desenvolvemento policéntrico no Esquema do espazo europeo. Relacionar o modelo do EA coa política rexional do Arco Atlántico: accesibilidade externa	Policentrismo nos sistemas urbanos europeos Desenvolvemento do sistema na eurorrexión Eixo Atlántico. Arco Atlántico. Periferia europea e integración na dinámica da U.E.	Rexións do Arco Atlántico.Cidades e municipios do Eixo Atlántico. Portos e aeroportos de accesibilidade externa	A integración do Eixo e da euro-rexión na política policéntrica europea favore-cerá o desenvolvemento local
Sexto	Avaliar a política de mobilidade urbana. Accesibilidade e intermodalidade. Estudo do modelo de desplazamentos/ infraestructuras	Accesibilidade e mobilidade. Sinalética, servizo público, inter-modalidade, isocronas. Espazo público e transporte	Viana do Castelo, Bragança, Porto, Vigo, Santiago, Lugo.	O transporte público favorece o modelo de sustentabilidade. As estacións xeneran eixos de crecemento
Séptimo	Analizar a dinámica institucional da reno-vación tecnolóxica. Avaliar as Z.A.L. na política de anovamento económica. Relacionar intermodalidade/movemento de mercadorías	Novas Tecnoloxías da Información e Comu-nicación (NTIC) Zonas de Alamacenamento Loxístico (ZAL). Portos secos. Intermodalidade.	Análise dos casos das cidades uni-versitarias: A Coruña, Santiago, Porto, Guimarães, Vigo, Bragança. Portos secos: Vigo, Monforte.	As novas tecnoloxías aumentará a relación entre cidades. Os portos secos xerarquizarán o sistema industrial e terciario, liberando espazo marítimo
Octavo	Avaliar o desenvolvemento da sociedade da información e dar conta das desigualdades	TIC, Brecha dixital. Competitividade e mercadoloxía territorial das novas teconoloxías	As 18 páxinas web dos concellos Estudo práctico de catro concellos Porto, Santiago, Peso da Régua e Monforte	O uso das novas tecnoloxías pode favorecer a democratización da información
Noveno	Crear un instrumento de información municipal de tipo sistémico que integre as informacións parciais. Facilitar a toma de decisións sobre o territorio sobre un modelo teórico	Sistema de Información Xeográfico. Ecosistema urbano e información territorial Tecnoloxía, modelo intencional e toma de decisións	Ourense, Vilanova de Gaia, Santiago de Compostela. Diagnóstico xeral do sistema	Un sistema de información xeográfico ben deseñado facilita a toma de decisión sobre o modelo territorial
Décimo	Deseñar un modelo analítico do metabolismo urbano. Propor modelos de ocupación espacial que permitan aumentar a eficiencia. Relacionar os estudos ambientais cos resultados da Axenda21	Metabolismo urbano. Sustentabilidade do territorio. Ciclo da auga. Recollida e tratamento de residuos. Enerxía e sustentabilidade	Sistema urbano. Vigo, Porto, A Coruña, Bragança, Santiago de Compostela	Un modelo de crecemento sustentable implica unha toma de decisións sobre os recursos do ecosistema

Os obxectivos que perseguimos desenvolver neste libro están relacionados cos outros dous volumes restantes e facilitan a definición do perfil de cada cidade no sistema de cidades. Resulta evidente que para que estes obxectivos podan ter éxito é preciso que se acometan unha serie de decisións, que competen a autoridades administrativas de diferente escala territorial. Por iso queremos subliñar que estamos antes uns *Estudos Estratéxicos* e non ante un programa de planeamento.En calquera caso non renunciamos a indicar posibles medidas de actuación e incluso recomendar outras que xa están en marcha en algúns concellos de forma aillada.

Metodoloxía.

O proceso metodolóxico debe conducirse con rigor para que sexa coherente e útil. Coherente cos principios enunciados e coas técnicas de tratamento da información; útiles coa posta en acción de posibles medidas de programación ou actuación. Neste caso resulta imprescindible relacionar as preguntas cos obxectivos e cos grandes eixos de desenvolvemento sustentable. Así temos unha primeira tentativa a través de hipótesis e preguntas, como mostramos no cadro 2.

Cadro 2. Relación entre preguntas e hipóteses de traballo.

Hipótesis	Preguntas básicas
As áreas urbanas litorais poden aumentar a súa calidade de vida con políticas de cooperación. As cidades interiores poden movilizar o rural	Resulta posible crecer sen crear máis desigualdades? Qué estratexias favorecen o sistema policéntrico?
O centro histórico é un elemento de identidade urbana e de calidade de vida Os concellos poden promover unha política social de vivenda	Resulta factible xenerar unha imaxe de identidade e dar resposta ás demandas da sociedade?
A planificación territorial facilita un desenvolvemento sustentable. A nova cultura territorial crea conflictos cos sistemas de xestión da propiedade	¿Pódese facer compatible un crecemento inmobiliario e socioeconómico coa conservación da paisaxe?
As fórmulas de colaboración local de carácter público facilitaría a xestión do territorio. As áreas metropolitanas deben axeitarse ás realidades funcionais	Resulta factible ampliar as competencias do Pacto Intermunicipal? ¿Cómo se pode reordernar o mapa municipal para facer fronte aos retos actuais? ¿Cómo se pode manter a lexitimidade democrática?
A integración do Eixo e da euro-rexión na política policéntrica europea favorecerá o desenvolvemento local	Cál é a estratexia que se debe pular desde o Eixo Atlántico para rachar coa situación periférica europea?
O transporte público favorece o modelo de sustentabilidade. As estacións xeneran eixos de crecemento	Resulta factible mellorar a accesibilidade desde a organización dos medios e non tanto das infraestructuras?
As novas tecnoloxías aumentarán a relación entre cidades. Os portos secos xerarquizarán o sistema industrial e terciario, liberando espazo marítimo	Cómo se pode desenvolver desde o Eixo Atlántico a modernización do tecido productivo empresarial? ¿Cál son os principais instrumetnos técnicos que facilitan a mellora da sociedade da información?
O uso das novas tecnoloxías pode favorecer a democratización da información	Qué tipo de medidas podemos establecer para evitar a marxinalidade e perda de conexión coa sociedade global?

Hipótesis	Preguntas básicas
Un sistema de información xeográfico ben deseñado facilita a toma de decisión sobre o modelo territorial	Qué requisitos e estratexias podemos utilizar para xenerar un SIX nos concellos?
Un modelo de crecemento sustentable implica unha toma de decisións sobre os recursos do ecosistema	Qué medidas favorecen o desenvolvemento sustentable desde as cidades cara ao sistema?

As preguntas, derivadas das hipóteses deben levarnos á búsqueda da información. Pero isto supón unha análise dos datos considerando os seguintes principios artelladores da información e interpretación:

a) Procurar un equilibrio entre a información de ámbito territorial heteroxéneo. Así aplicando os criterios das Unidades Estatísticas Territoriais europeas estamos situados en diferentes escalas:

- NUTs II cunha superficie entre 20 e 30 mil km^2 (Galiza: 29.575; Região Norte: 21.278).
- NUTs III cunha superficie máis heteroxénea, pois oscila entre case os dez mil km^2 de Lugo (9.856) e os pouco máis de oitocentos no caso do Grande Porto. Contamos con catro provincias en Galiza e oito distritos no Norte de Portugal.
- Unidades inferiores de ámbito administrativo local (municipios e parroquias ou freguesías), que se corresponden coas unidades europeas UAL I e UAL II.

b) En consecuencia, a recollida da información debe permitir comparar diferentes ámbitos administrativos, pero sen descuidar a heteroxeneidade da escala. De tal xeito que debemos considerar no noso estudio:

- Os 86 municipios do Norte de Portugal, cunha superficie media de case 250 km^2, mentres que no caso galego os 315 municipios significan unha media de case 94 km^2.
- A influencia dos ámbitos superiores (provincias, distritos) na ordenación do territorio municipal, polas competencias que posúen sobre estes, en especial nos de ámbito periurbano.
- A existencia de entidades territoriais de ámbito inframunicipal: freguesías, barrios, que acochan no seu cerne institucións públicas e privadas que teñen unha influencia sobre a ordenación e xestión da política territorial.

Isto significa que no ámbito das competencias e da gobernanza haberá que diferenciar con cuidado o tamaño territorial dos municipios, así como a existencia de freguesías e parroquias, que son 2024 no caso do Norte de Portugal (cunha superficie de 10,5 km^2) e que alcanza a cifra de 3799 parroquias no caso de Galiza, cunha superficie semellante, pois a media é de 7,8 km^2. Non obstante, como sinalan outros informes realizados sobre este territorio resulta difícil obter información neste ámbito inframunicipal. Por iso a escala de recollida da información variará en relación directa cos obxectivos marcados e a

disponibilidade das estatísticas e documentos institucionais; pola contra, os datos de traballo de campo vanse referir ás persoas que viven nun determinado lugar.

As persoas entrevistadas nos concellos permitiron validar ou corrixir a información que obtivemos a través de rexistros, memorias de información de planes e documentos bibliográficos. Ademáis as entrevistas permitiron calibrar a identidade dos técnicos e políticos cun territorio de seu. Ao longo destes meses estivemos realizando traballo de campo en todos os concellos do Eixo[10]. En cada lugar fixemos dúas ou tres entrevistas en profundidade. No *anexo 1* figuran as persoas entrevistadas

Resulta, xa que logo, impescindible unha combinatoria de escalas para explicar unha situación delimitada teóricamente a partir dos obxectivos e conceptos teóricos, que nos facilitarán a diagnose do sistema e análise particular de cada municipio. De tal xeito que os estudios de casos de certos municipios deben entenderse como exemplos de análise en profundidade que nos permitirán analizar con máis matices un asunto temático que mereceu a nosa atención.

Nesta combinación poboación/territorio e administración local será preciso, asemade, contar cun estudio transversal, no que poidamos delimitar a influencia das institucións políticas, económicas, sociais ou culturais de ámbito superior. Un poder local que estará regulado polas súas competencias e posibilidades financeiras.

No estudo das necesidades e desexos da poboación será preciso contar coa percepción das persoas que viven no territorio. Para isto sería preciso levantar unha metodoloxía de participación social que non podemos realizar a través dun traballo destas características. Un modelo do que entendemos debe facerse foi o que no seu día realizamos sobre os concellos de Chaves e Monforte de Lemos[11] e que se está a xestionar a través doutros programas do Eixo, como é o caso dos Foros de Participación na Axenda21. (Ver Informe en *anexo 2*)

A relación entre as demandas da poboación, os recursos ambientais e as posibilidades de crecemento económico determinan os alicerces do desenvolvemento endóxeno. Para isto haberá que configurar redes de persoas e colectivos (asociacións) que a súa vez constitúen redes de cidades, como é o caso do Eixo Atlántico. O que sabemos é que as cidades do Eixo representan axeitadamente o sistema urbano do noroeste peninsular, como se pode apreciar na figura 1, onde se relacionan as cidades do Eixo e a súa posición xerárquica no sistema de asentamentos.

[10] Non podemos deixar de agradecer unha vez máis a amabilidade con que fumos recibidos nos diferentes concellos, pese a que en máis dunha vez interrumpíamos unha axenda de traballo.

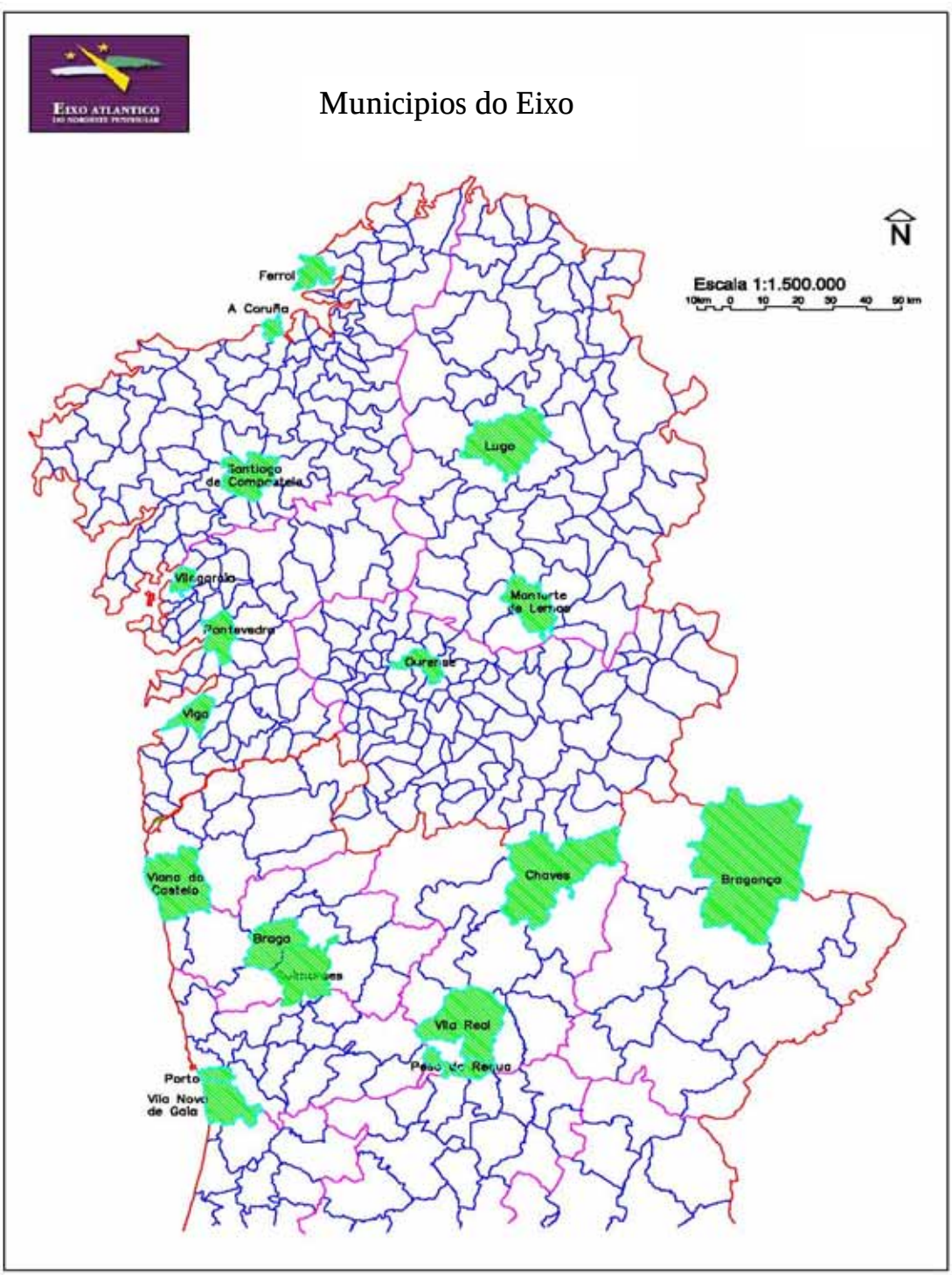
[11] SOUTO GONZÁLEZ, X.M., MARQUES, Raul J. (coord.) *Participación cidadá e desenvolvemento local no Eixo Atlántico: Monforte e Chaves*, Vigo: Eixo Atlántico, 2003

Figura 1. Mapa do Eixo coas cidades máis importantes.



Unha cuestión metodolóxica que compre precisar é que as cidades do Eixo forman parte administrativamente dun municipio ou concello, como podemos ver na figura 2. Isto presupón que imos analizar a realidade desde dúas escalas de análise: por unha banda a análise demográfica funcional e xeográfica (a cidade) e por outra a análise administrativa (concello, municipio) que ten unha responsabilidade sobre a función urbana, pois ten competencias de ordenamento territorial.

Figura 2. Mapa dos concellos do Eixo.



Desde a perspectiva teórica metodolóxica entendemos que as cidades funcionan como lugares de difusión das innovacións tecnolóxicas, no noso caso das novas tecnoloxías da información e comunicación. Aceptamos así que as cidades, como espazos urbanos que son, non só son soporte, senón tamén actores sociais do cambio dun territorio máis amplo[12]. En consecuencia as características morfolóxicas e funcionais das cidades do Eixo deben ser entendidas como símbolos da mercadoloxía territorial, tal como xa realizamos nun estudo anterior e que debe ser considerado para comprender os actuais estudos estratéxicos[13].

As cidades-municipios do século XXI non poden xestionar o territorio desde unha perspectiva excluínte, diferenciando un espazo que pode urbanizarse de outro que non. Non pode mirar para o espazo circundante como un espazo dos «outros», pois isto subliña unha tendencia para acentuar o discurso das discrepancias e para observar o rural na óptica do parente pobre. Entendemos que as cidades-municipios do Eixo Atlántico deben ensarillar sobre o territorio próximo unha política de desenvolvemento territorial acorde coas previsións da Unión Europea, en especial as consagradas no EDEC (Esquema de Desenvolvemento do Espazo Comunitario)[14]. Así debemos atender aos seus principios orientadores[15]:

- "*o desenvolvemento dun sistema urbano equilibrado e policéntrico e unha nova relación cidade–campo;*
- *a garantía de paridade de acesso ás infra-estructuras e ao saber;*
- *desenvolvemento sustentable, a xestión intelixente e a preservación da natureza e do patrimonio cultural*".

Pola importancia dos seus presupostos políticos, en especial o ordenamento do territorio, o EDEC pode ser decisivo para alcanzar o obxectivo da cohesión económica e social, polo que merece que se lle preste algunha atención no contexto deste estudo, tanto máis que centra a problemática da sustentabilidade na necesidade de existir un novo modelo de artellamento territorial, asentado nun diálogo inter-rexional, transrexional e transfronteirizo que contribúa para superar a dicotomía urbano–rural e implementar estructuras territoriais que faciliten un modelo de desenvolvemento sustentable, onde a calidade de vida das persoas sexa o principal obxectivo.

[12] Seguimos neste punto as teorías de BORJA, Jordi e CASTELLS, M. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 1997 e de VELTZ, Pierre. *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona: Ariel, 1999.

[13] Referímonos a SOUTO GONZÁLEZ, Xosé M. (director) *Planeamento estratégico e mercadotecnia territorial*, Vigo: Eixo Atlántico, 2001.

[14] O EDEC é un instrumento político para mellorar a cooperación entre as políticas sectoriais comunitarias que teñen un impacto significativo no territorio. Foi aprobado polos Ministros responsables do ordenamento do territorio en Potsdam, Maio de 1999.

[15] *SDEC – Schéma de Développement de l'Espace Communautaire*, 1999: 11.

Tamén a Declaración de *Cork* (1996)[16], que aponta camiños para a Política de Desenvolvemento Rural da Unión Europea (Marques, 2003: 109), non pode ser ignorada, pois entre outros aspectos defende que o desenvolvemento debe pasar por:

- un equilibrio máis xusto entre áreas rurais e urbanas a través do investimento das despesas públicas;
- unha política multidisciplinar na concepción e multisectorial na aplicación que facilite a reducción das asimetrías;
- unha maior aposta na participación dos actores e nas iniciativas que partan da base (*bottom-up*).

Aquí xorde unha cuestión teórica que non é allea á opción metodolóxica que asumimos como máis relevante para o noso estudo. Referímonos ás diferencias e ás desigualdades: por unha banda entendemos que os territorios son diferentes, así como os procesos históricos das cidades, pero isto non pode incidir nunha situación de desigualdade no acceso aos bens culturais ou materiais que conforman unha vida digna desde a perspectiva dos dereitos humanos universais. Ou sexa, diferenciamos e potenciamos a equidade e igualdade en dereitos básicos e as diferencias nos territorios e nas propias persoas.

Tendo estes dous instrumentos de política como argamassa da reflexión e da análise territorial que se pretende efectuar, imos identificar os núcleos organizadores das dinámicas territoriais nesta abordaxe ao sistema urbano do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e presentar o actual retrato deste vasto territorio, caracterizado en gran medida pola predominancia dun extenso tecido urbano difuso apoiado nunha rede policéntrica de cidades de pequena e media dimensión distribuídas por 18 municipios: A Coruña, Chaves, Braga, Bragança, Ferrol, Guimarães, Lugo, Monforte de Lemos, Ourense, Peso da Régua, Pontevedra, Porto, Santiago de Compostela, Viana do Castelo, Vigo, Vilagarcia de Arousa, Vila Nova de Gaia e Vila Real.

Cunha superficie total de 4.418,3 km^2 (cadro 3), dos que o 55,93% se concentran nos municipios de Bragança (26,56%), Chaves (13,38%), Vila Real (8,53%) e Lugo (7,46%), esta mancomunidade de municipios ten capacidade para liderar a euro-rexión. Os seus 2.144.102 habitantes representan as maiores densidades poboacionais nos municipios do litoral, onde se destacan A Coruña (6.448,35 hab/km^2) e o Porto (6.340,51 hab/km^2), mentres que as menores concentracións demográficas ocorren no interior e nos municipios de Bragança (29,61 hab/km^2), Chaves (73,85 hab/km^2) e Monforte de Lemos (99,33 hab/km^2).

[16] Declaración de *Cork* (*Un Milieu Rurale Vivant*), resultante da *Conferência Europeia sobre o Desenvolvemento Rural* (Irlanda, 7 a 9 de Novembro de 1996) subordinada ao tema *A Europa Rural–Perspectivas para o Futuro*, in *Europe Documents 2012*.

Cadro 3. Municipios do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 2001.

Municipio	Superficie km^2	Superficie %	Pob. Residente	Pob. Residente %	Dens. Pob. Hab/km^2
Braga	183,2	4,15	163.784	7,66	894,1
Bragança	1.173,6	26,56	34.750	1,62	29,3
Chaves	591,3	13,38	43.270	2,04	73,2
Guimarães	241,7	5,47	158.572	7,44	656,0
Peso da Régua	96,4	2,18	18.475	0,88	191,6
Porto	41,5	0,94	258.134	12,27	6217,1
Viana do Castelo	318,6	7,21	87.858	4,13	275,8
Vila Nova de Gaia	168,7	3,82	288.058	13,47	1707,7
Vila Real	377,1	8,53	49.589	2,33	131,5
A Coruña	37,6	0,85	242.458	11,31	6448,35
Ferrol	82,6	1,87	79.520	3,71	962,71
Lugo	329,8	7,46	89.509	4,17	271,40
Monforte de Lemos	199,5	4,52	19.817	0,92	99,33
Ourense	84,5	1,91	109.011	5,08	1290,07
Pontevedra	118,3	2,68	76.798	3,58	649,18
Santiago de Compostela	220,6	4,99	93.273	4,35	422,82
Vigo	109,1	2,47	288.324	13,45	2642,75
Vilagarcia de Arousa	44,2	1,00	33.907	1,58	767,13
Total	4.418,3	100,0	2.144.102	100,0	485,3
Total Eurorrexión	50.853	8,7% Eixo/Eurx	6.372.000	33,6% Eixo/Eurx	125,3

Fontes: INE (2004). Retratos territoriais, http://www.ine.pt., IGE (2004). Fichas municipais, http://www.ige.xunta.es

O territorio eurrexional e o seu potencial ecolóxico.

Os territorios da eurorrexión son diferentes na súa orixe xeomorfolóxica como na súa transformación humana. Por unha banda, como se puxo de manifesto nun estudo anterior[17], a tectónica de placas, coas conseguintes fallas lonxitudinais e transversais nun momento de distensión oceánica é a responsable tanto da costa rectilínea desde a embocadura do Miño ata a do Douro, como da formación das rías de Galiza. Por outra, a humanización do medio litoral determina unha intensa ocupación do territorio entre Espinho e Póvoa de Varzim, no Norte de Portugal, e logo nas Rías Baixas e no Golfo Ártabro no caso galego.

[17] Referímonos ao estudo de ARAUJO, Assunção e PÉREZ ALBERTI, Augusto. Os medios xeográficos no Noroeste peninsular, en SOUTO GONZÁLEZ, Xosé M. (coord.) *Xeografía do Eixo Atlántico*, Vigo: Eixo Atlántico, 1999, páxinas 137-200

Temos así un litoral galego e portugués que está moi humanizado, o que provoca fondas inestabilidades no ambiente e repercute na toma de medidas de protección da paisaxe. Así o espazo natural de Esposende, que se pretende prolongar ata Viana do Castelo, ou ben o sendeiro ecolóxico entre Caminha e Áncora, ou os que se proxectan no Baixo Miño. Son exemplos dunha nova mirada para a paisaxe que deberá ser considerara nas perspectivas de análise do territorio litoral e que ten un fito significativo na declaración do Parque Nacional das Illas Atlánticas no ano 2002.

Igualmente, as densidades elevadas, xunto ao espallamento do hábitat deu lugar a un aumento da contaminación dos mantos freáticos, como se ten comprobado no caso de municipios do Eixo (p.e. Vigo) o que estraga os recursos de auga potable. Igualmente a deficiencia da política de canlización das augas residuais que van a ríos e rías pon en risco este potencial que foi revelado na estratexia de mecadoloxía territorial como un dos fitos máis significativos do noroeste peninsular. Por iso as estratexias de saneamento integral das rías, a loita contra a instalación de industrias contaminantes ao carón do mar (p.e. no caso de ENCE-Celulosas en Pontevedra) son medidas axeitadas para crear un ambiente que siga a ser considerado como elemento de referencia positiva da antiga *Gallaecia*. Un obxectivo que nós entendemos como fundamental, pois as augas e as pedras foron consideradas as marcas territoriais do conxunto eurorrexional, pois tanto unhas como outras simbolizan a calidade patrimonial do territorio.

No interior da Gallaecia tamén podemos atopar signos evidentes desta paisaxe climática atlántica. Non só o parque nacional de Peneda-Geres, ou ben os parques naturais de Montesinho, Douro Internacional, Alvão, Fragas do Eume, Invernadeiro, Serra da Enciña da Lastra ou Baixa Lima-Serra do Xures, senón a gran cantidade de lugares de interés comunitario, tanto pola situación paisaxística, como por ser refuxio de aves ou pola situación de reserva ecolóxica. Todo este patrimonio natural (ver Informe en *Anexo 3*) ten unha importancia fundamental no desenvolvemento local sustentable, como ben se coñece desde Vigo cara ás Illas Atlánticas, desde Bragança cara a Montesinho ou desde calquera cidade que integra o río na imaxe de seu (p.e. Chaves ou Lugo).

Consecuentemente o territorio manifesta unha potencialidade que debe ser preservada e posta en valor desde as cidades. Non só desde unha perspectiva turística e de viaxes, senón de investigación ecolóxica e de creación de centros de interpretación da natureza que facilite a creación de campañas de sensibilización e educación ambiental. Estes recursos poden mobilizar a persoas doutros lugares peninsulares, sobre todo se están destinados a centros de ensino e vai ensarillado cunha difusión do patrimonio inmaterial, aproveitando a recente candidatura presentada na UNESCO.

A poboación das cidades do Eixo e da Eurorrexión. Retos de Desigualdade.

Como xa temos escrito, un dos elementos estratéxicos que favorecerá o desenvolvemento sustentable na eurorrexión, seguindo as pautas elaboradas no Eixo Atlántico, é o de facilitar un acceso aos bens culturais e sociais dignos para toda a poboación, dentro das diferencias que existen entre territorios e persoas. Aínda que este asunto será obxecto específico da análise do libro segundo, queremos presentar neste primeiro un panorama demográfico da poboación dos municipios do Eixo e cál son os retos que aparecen como consecuencia da súas diferencias.

A poboación do Eixo caracterízase por ser máis dinámica que o conxunto eurorrexional. Así para os anos noventa do século XX mentres rexistramos un crecemento moi cativo no caso da eurorrexión (0,87%) fronte ao do Eixo cun crecemento superior ao 3%. Isto é resultado lóxico do maior crecemento das áreas urbanas, que aínda é superior nas zonas periurbanas, fronte ao avellentamento do interior, en especial no caso de Galiza. O cadro 4 mostra a evolución demográfica dos municipios do Eixo, onde as grandes superficies de concellos como Bragança, Chaves ou Lugo inciden na diferencia de densidades entre eles. O devecer dos municipios está asociado a dous factores diferentes: avellentamento e saturación dos centros urbanos (Porto, A Coruña) e crise do sector principal da actividade económica por falta de rendibilidade: construcción marítima en Ferrol e agricultura en Peso, pois pese aos aumentos de producción vinícola o número de traballadores aínda é elevado.

Cadro 4. Evolución poboación absoluta e relativa 1991-2001.

Concellos	Área total km^2	Poboación residente		Densidade de poboación		Índice de Variación en %
		1991	2001	1991	2001	
Braga	183,2	141 256	163.784	789	894,1	15%
Bragança	1173,6	33 055	34.750	29	29,3	4%
Chaves	591,3	40 940	43.270	68	73,2	5%
Guimarães	241,7	157 589	158.572	611	656,0	0.6%
Peso da Régoa	96,4	21 567	18.475	229	191,6	-14.3%
Porto	41,5	302 472	258.134	7.202	6217,1	-14.6%
Viana do Castelo	318,6	83 095	87.875	263	275,8	5%
Vila Nova de Gaia	168,7	248 565	288.058	1.488	1707,7	15%
Vila Real	377,1	46 300	49.589	125	131,5	7%
A Coruña	37,6	246.953	242.458	6.567,9	6286,7	-1%
Ferrol	82,6	83.045	79.520	1.005,4	943,7	-4%
Lugo	329,8	83.242	89.509	252,4	268,1	7%
Monforte de Lemos	199,5	20.318	19.817	101,8	95,7	2%
Ourense	84,5	102.758	109.011	1.216,1	1272,3	6%
Pontevedra	118,3	71.491	76.798	604,4	633,5	7%
Santiago de Compostela	220,6	87.807	93.273	398,1	408,8	6%
Vigo	109,1	276.109	288.324	2.530,8	2568,2	4%
Vilagarcía de Arousa	44,2	32.170	33.907	741,6	757,8	5%
Totais	4.418,3	2.078.732	2.144.102	470,5	485,3	3, 1%

Fonte: Galiza: INE. Censos de poboación e vivendas 2001.

O estudo das dinámicas demográficas evidencian as diferencias entre o interior e o litoral, así como o peso específico dos grandes concellos, que agrupan parroquias e freguesías de moi distinta composición demográfica, casos de Bragança ou Chaves. Por outra parte, o que queremos subliñar é o proceso de avellentamento dos municipios urbanos máis pequenos en superficie (casos de Porto e A Coruña) o que permite deducir que nas áreas centrais urbanas, que poden coincidir cunha parte ou todo un municipio, existen numerosas persoas que viven illadas, ou sexa fogares unipersoais. Isto ten unha repercusión grande sobre os programas de atención social. O cadro 5 permite comporbar como o saldo vexetativo é negativo tanto no medio rural como no urbano, consecuencia deste avellentamento que comentamos, que é sobre

todo máis pronunciado no caso de Galiza, con índices moi elevados tanto no caso de municipios urbanos (A Coruña) como rurais (Monforte).

Cadro 5. Estructura biodemográfica (2001)

Municipio	Taxa Natalidade	Taxa Mortalidade	Taxa de Crecimiento natural	% menores 14 anos	% entre 15 e 64 anos	% máis de 65 anos	Indice de avellentamento	Taxa de fecundidade
Braga	13,1	6,8	6.3	18,8	69,70	11,5	61.1	46.7
Bragança	8,7	11,5	-2.8	14,1	66,90	19,0	134.6	34.8
Chaves	7,5	11,2	-3.7	14,2	66,80	19,0	133.7	30.2
Guimarães	12,7	6,5	6.2	19,2	79,80	11,0	57.6	45.3
Peso da Régua	10,3	12,5	-2.2	16,7	69,80	13,5	80.6	37.7
Porto	9,3	12,4	-3.1	14,4	67,40	18,2	126.3	36.1
Viana do Castelo	9,9	8,7	1.2	15,9	69,20	15,9	100.0	36.8
Vila Nova de Gaia	11,7	7,5	4.2	17,0	69,60	13,4	79.1	44.4
Vila Real	11,3	9	1.8	16,6	68,70	14,7	88.9	42.3
A Coruña	7,2	9,1	-1.9	10,7	65,31	23,99	115.5	27.2
Ferrol	6,45	10,84	-4.4	11,6	67,17	21,23	124.7	25.9
Lugo	7,8	9,8	-2.0	11,5	69,51	18,99	97.3	29.0
Monforte de Lemos	6,2	13,7	-7.5	13,8	57,82	28,38	170.3	27.5
Ourense	6,7	9,5	-2.8	13,7	67,04	19,26	95.9	25.0
Pontevedra	8,9	8,1	0.8	14,9	69,50	15,60	73.1	33.3
Santiago de Compostela	7,5	8,1	-0.6	13,3	70,50	16,20	82.4	26.3
Vigo	8,5	8	0.5	13,9	70,44	15,66	79.1	30.7
Vilagarcía	7,9	8,5	-0.6	14,4	68,90	16,70	80.3	29.3

Fontes: IGE. Padrón Municipal 2001, www.ine.pt.

Estes desequilibrios tamén os observamos cando avaliamos os indicadores de carácter demográfico social, como podemos observar nos cadros 6 e 7. A poboación activa concéntrase nas principais cidades do litoral e nos vales do Ave e Cávado, agás o caso Lugo, situación que está determinada pola capitalidade provincial e o peso do emprego dos varóns. Na análise do emprego masculino e feminino é fácil asociar as maiores taxas dos homes a unha estructura industrial e servizos (p.e. Braga, Guimarães, Pontevedra ou Vigo) que contrasta cos municipios do interior rural (Bragança, Chaves, Monforte). No caso da poboación laboral feminina, sempre con menores taxas e moi inferior ás medias europeas, son os municipios que concentran as actividades terciarias e secundarias as que definen as maiores porcentaxes. Relacionado co anterior está a distribución do desemprego, que se asocia aos municipios con transfromación e crise da actividade

productiva (Porto, Ferrol) ou cunha escasa capacidade de xenerar emprego, como se pode comprobar na elevada porcentaxe de paro dos menores de 25 anos nos municipios de Galiza.

Cadro 6. Estructura laboral.

Municipio	Pob. Activa H/M %	% Pob. Activa homes	% Pob. Activa mulleres	% Paro	% Paro menores 25 anos
Braga	51,9	56,8	47,4	6,9	5,17
Bragança	42,0	48,5	35,9	6,8	4,73
Chaves	39,8	48,9	31,3	10,3	7,28
Guimarães	53,8	57,9	49,8	5,3	4,12
Peso da Régua	42,3	52,2	33,2	7,0	4,32
Porto	48,1	53,3	43,8	10,2	7,67
Viana do Castelo	46,2	53,3	39,9	7,1	5,17
Vila Nova de Gaia	52,8	58,9	47,1	8,1	6,17
Vila Real	44,5	51,6	38,0	7,8	5,56
A Coruña	53,4	62,8	45,4	13,9	29,0
Ferrol	46,7	57,6	37,4	17,6	34,9
Lugo	54,2	63,5	46,2	12,4	28,6
Monforte de Lemos	44,7	54,9	35,8	13,4	24,7
Ourense	52,1	60,9	44,7	12,9	26,3
Pontevedra	54,0	66,1	43,5	12,2	24,6
Santiago de Compostela	56,1	65,8	47,8	12,2	24,9
Vigo	55,3	66,4	45,5	14,7	27,8
Vilagarcía de Arousa	53,4	65,3	42,6	15,9	28,3
Total Eurorrexión	48,5			6,5	

Fontes: IGE. INE Portugal.

Esta correlación entre emprego e desenvolvemento local podémolo apreciar tamén na distribución das actividades económicas en cada municipio do Eixo (Cadro 7). As actividades primarias, asociadas á pesca, agricultura e gandería tan só podémolas apreciar nos concellos de Vilagracía, Monforte, Vila Real, Bragança e Chaves, o que nos indica que municipios con gran superficie xeográfica, como Bragança, Vila Real ou Lugo, non teñen rexistradas moitas actividades deste tipo, o que implica que non se logrou dinamizar este sector que se atopa en recensión na eurorrexión e un pouco por toda Europa. No municipio de Peso de Régua a elevada porcentaxe do sector primario está asociado ao sector vinícola de forte tradición nas beiras do Douro.

O peso específico da industrialización no val do Ave móstrase con claridade no predominio deste sector en Guimarães, á que se une Viana, ficando moi lonxe os concellos de Galiza. Pola súa parte a tradición industrial do val do Cávado está en aparente declínio, como se mostra nas taxas de emprego industrial de

Braga, que se está transformando agora nunha cidade de servizos, cunha crecente influencia da vida universitaria.Na distribución das actividades terciarias observamos o predominio das grandes capitais administrativas, como Porto, Santiago e A Coruña ou ben de cidades máis pequenas que teñen escasa presencia doutros sectores económicos (Lugo ou Bragança). En calquera caso podemos apreciar un maior peso específico deste sector no caso das cidades de Galiza, consecuencia da febleza do sector industrial, como se comentou. A comparación das cidades co conxunto da eurorrexión mostra con claridade a posición privilexiada destes municipios na ocupación industrial e de servizos, mentres que nas actividades agropecuarias a súa participación é moito menor.

Cadro 7. Estructura laboral (continuación)

Municipio	% Actividade Primario	% Secundario (Ind+Cont)	% Terciario
Braga	1,1	39,6	59,3
Bragança	8,9	18,3	72,7
Chaves	12,6	23,3	64,2
Guimarães	1,5	64,8	33,7
Peso da Régua	20,9	22,8	56,3
Porto	0,4	21,2	78,4
Viana do Castelo	3,6	43,8	52,6
Vila Nova de Gaia	0,7	39,0	60,2
Vila Real	6,5	22,5	70,9
A Coruña	1,7	23,0	77,4
Ferrol	2,5	27,4	69,9
Lugo	4,5	18,9	76,5
Monforte de Lemos	6,1	24,7	69,0
Ourense	1,2	23,9	74,8
Pontevedra	2,7	23,3	73,7
Santiago de Compostela	2,2	19,0	78,6
Vigo	2,0	30,5	67,3
Vilagarcía de Arousa	5,8	33,1	60,9
Total Galiza	12,9	32,8	54,3
Total Norte Portugal	11,4	43,3	45,4

Fontes: INE, Recenseamento Geral da população e Habitação – 2001 (Resultados Definitivos) e IGE. Padrón 2001.

Os resultados estatísticos deben ser avaliados no seu contexto municipal, pois como logo se verá nos diferentes capítulos, especialmente no primeiro, os municipios do Eixo son moi diferentes en canto á distribución da poboación nos asentamentos, pois estes poden superar os 100, como é no caso de Bragança, Viana do Castelo ou Vigo.

Municipio, cidades e Sistema Urbano.

O modelo de organización político-administrativo do século XIX, que sustenta a estructura municipal actual, vóltase pouco relevante para facer fronte aos grandes problemas do ordenamento do territorio, agravados nalgúns casos polo avance desenfreado e sen regras do urbano sobre o rural, responsable en gran medida dunha modelación do sistema urbano asentado en catro distintas unidades de análise:

- áreas metropolitanas portuense, minhota, Rías Baixas e do Golfo Ártabro, onde se sitúan os municipios do Eixo de Porto-Gaia, Braga-Guimarães, Vigo-Pontevedra-Vilagarcía de Arousa e A Coruña-Ferrol;

- cidades intermedias, cunha funcionaliade diferente: por unha banda Santiago de Compostela, Lugo, Ourense; por outra con menor capacidade de atracción demográfica: Vila Real e Bragança;

- cidades organizadoras dun reducido *hinterland*, pero dependendo doutras áreas metropolitanas: Viana do Castelo, coa comarca do Vale do Lima que gravita cara a de Porto e Minho; e logo nunha situación periférica Chaves, coas terras do Alto Támega e dependendo doutros centros urbanos portugueses (p.e. Porto) e galegos (p.e. Ourense);

- pequenas cidades do interior rural sen gran capacidade de atracción comarcal: Peso da Régua e Monforte de Lemos. No caso de Peso existe unha tendencia a gravitar cara a Vila Real e no de Monforte sitúase nunha situación intermedia entre Lugo e Ourense.

Non obstante, o pacto político local ten os seus alicerces xurídicos na colaboración interfronteiriza dos municipios, que teñen un poder autárquico. Neste senso para avaliar o sistema urbano do Eixo Atlántico teremos que conxugar varias escalas de análise:

- Escala de eurorrexión, onde destacan as principias cidades que organizan o territorio. As cidades representan asentamentos demográficos onde se asentaron basicamente as principais empresas que funcionan como directoras do crecemento económico do contorno comarcal.

- Escala de áreas metropolitanas ou urbanas, onde conflúen, colaborando ou competindo as cidades do sistema. A ausencia de complementariedade é un obstáculo para o crecemento sustentable.

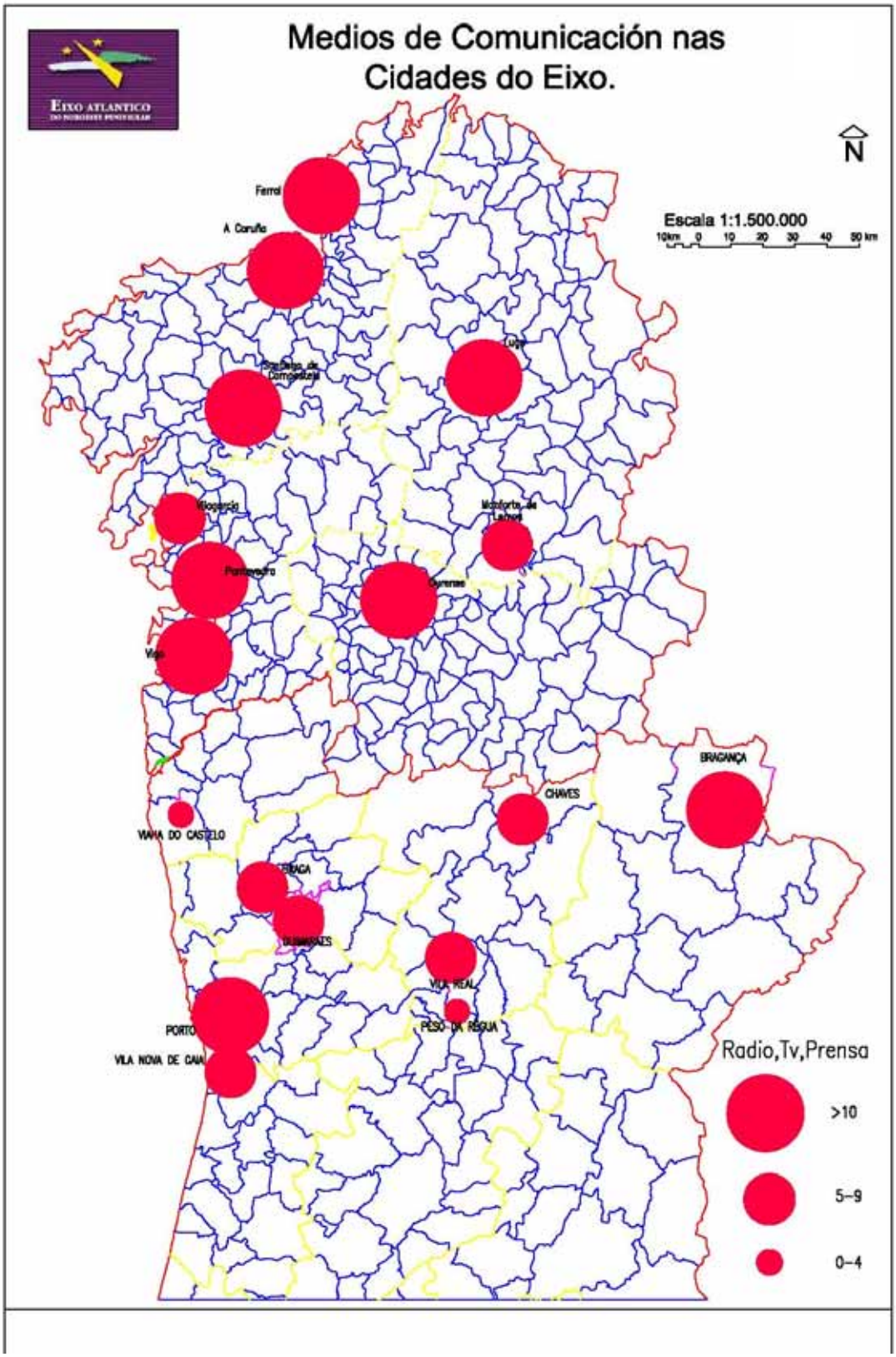
- Escala intramunicipal, onde aparecen diferencias sociais e funcionais (servizos e infraestructuras) nos barrios ou freguesías do municipio de referencia, o que pode ser máis relevante nas áreas periféricas, cunha situación de infradotación que pode xerar conflictos sociais.

Unha escala xeográfica e non sempre xeométrica, pois a definición dos problemas derivará en gran medida das percepcións cos veciños sobre o territorio de seu. A valoración destas imaxes do territorio están vencelladas, en gran medida, á difusión do territorio que aparece nos medios de comunicación. No caso do Eixo Atlántico esta visión está determinada pola ubicación dos principias medios nas cidades do litoral occidental, o que condiciona o número e características de noticias que se ofrecen do interior rural. A

figura 3 mostra a localización dos medios de comunicación nas cidades do Eixo, que como podemos apreciar convértense en centros de difusión dunha política territorial, pois selecciona as noticias en relación cos intereses empresariais e xeográficos dos responsables institucionais da edición. A este respecto debemos lembrar que existe un factor corrector na difusión das noticias dos xornais, este é a tirada que teñen os principais medios. No caso de Galiza e Norte de Portugal destacan *Voz de Galicia, Faro de Vigo, Jornal de Noticias* e *Público* como principais diarios que crean opinión pública sobre o territorio. Así no caso galego o número de lectores/día dos principais diarios no ano 2002 eran *La Voz de Galicia* con 565 milleiros de lectores e logo *Faro de Vigo* con 279, lonxe dos máis de un millón de *El Mundo* ou máis de millón e medio de *El País*, pero tamén moi superior ao seguinte diario galego La Región de Ourense que contaba con 75 milleiros[18]. Isto determina que a percepción das cidades vai estar condicionada polas noticias que aló aparecen, que teñen un lector urbano definido.

[18] A fonte çe o Estudio General de Medios, que tamén nos indica as características dos lectores, predominando un varón de clase media e que é máis novo en idade no caso de *La Voz de Galicia* que no *Faro de Vigo.*

Figura 3.


Medios de Comunicación nas Cidades do Eixo.
EIXO ATLANTICO
N
Escala 1:1.500.000
10km 0 10 20 30 40 50 km
Ferrol
A Coruña
Lugo
Pontevedra
Vigo
BRAGANÇA
CHAVES
VIANA DO CASTELO
BRAGA
VILA REAL
PESO DA REGUA
PORTO
VILA NOVA DE GAIA
Radio,Tv,Prensa
>10
5-9
0-4

Infraestructuras e modernización tecnolóxica.

Os segundos estudos estratéxicos centran máis a súa mirada na modernización tecnolóxica relacionada co crecemento económico e o desenvolvemento social. Ata este intre (primeiros estudos, planos de infarestructuras do Eixo) a demanda de modernización estaba ensarillada nunha dinámica de construcción de grandes vías de comunicación terrestre: autoestradas e vías de alta velocidade. Isto facilitaba a conexión entre as grandes cidades, pero tiña menos capacidade artelladora nas áreas urbanas e no interior das cidades.

Desde a nosa perspectiva teórica procuramos cambiar o sentido do esforzo en investimento tecnolóxico. Centrámonos na mobilidade da poboación e na constitución da sociedade da información. Ou sexa, focalizamos a nosa análise na accesibilidade aos servizos de todo tipo que ofrece o espazo xeográfico: transporte por carretera, ferrocarril, mar, ríos, aéreo, virtual (internet). Sen perder de vista os investimentos en parques empresariais, coa sua reserva de solo, para dotalos dos necesarios instrumentos tecnolóxicos que os fagan competitivos. E por último sen esquecer o ciclo da auga e o abastecemento de enerxía, como se verá nos capítulos 7 e 10.

No ano 2000 as demandas de infraestructuras de transporte procedentes dos concellos do Eixo foron numerosas. O cadro 8 sintetiza as máis importantes que se presentaron nun documento ante a Unión Europea. Ata o ano 2004 realizáronse moitas destas infraestructuras que permitiron trazar unha malla de transporte interurbano ben definido para as cidades do Eixo, aínda que permanezan algúns puntos illados (p.e. Bragança) ou mal conectados (p.e. o porto exterior de Ferrol). A figura 4 mostra as inerconexións entre as cidades do Eixo por estradas de alta capacidade, subliñando que neste catro anos as isocronas reducíronse nun 50%; p.e. nos anos finais do século XX se necesitaban 3 ou 4 horas para comunicar Vigo e Chaves e hoxe é factible entre unha hora e media e dúas horas. E así podemos poñer outros exemplos.

Cadro 8 Infraestructuras básicas do Eixo Atlántico.

Demandas no Plano de Infraestructuras Básicas, 2000.

Concello	Rede Viaria	Ferrocarril	Portos marítimos	Aeroportos
Braga	Accesos á autoestrada	Modernización enlace con Porto		
Bragança	Conexión ata Zamora e Sanabria por vía alta capacidade	Posibilidade de conexión con Pedralba (Sanabria)		Ampliación do aeródromo
Chaves	Conexión V.A.C. coa A-52. Cinto interior; IC-5 (Vila Pouca) para conectar co Val do Ave			
Guimarães	Conexión coa A3 e A7	Modernización con Porto		
Peso da Régua	IP3 con Vila Real e Chaves	Mellora comunicación con Porto		

Concello	Rede Viaria	Ferrocarril	Portos marítimos	Aeroportos
Porto	Concluir IC29 con Gondomar	Alta Velocidade desde A Coruña ata Porto	Plataforma multimodal en Leixões. Navegabilidade no río Douro	Ampliación do aeroporto
Viana do Castelo	IC1 desde Viana ata Valença e desde Viana a Ponte da Lima-Celanova(IC28)			
Vilanova de Gaia	Concluir cintos de ronda coa ponte do Infante			
Vila Real	Enlace co IP3 e IP4 coa cidade			Ampliar aeródromo
A Coruña	Enlace da A6-A9 e Autovía Carballo	AV a Porto	Porto exterior en Langosteira	Novos accesos
Ferrol	Finalizar acceso por Fene (A9) e accesos ao porto		Porto exterior en Caneliñas	
Lugo	Enlace coa A6 e coa estrada Santiago-Our.	Modernización Lugo-Monforte		
Monforte	Finalizar corredor desde Lalín, accesos ao porto seco e mellora C546 a Lugo	Mellora trazado con Ponferrada		
Ourense	Accesos desde a Autovía	Líneas de proximidade		
Pontevedra	Circunvalación do Noreste con Ourense e nova conexión a Vilagarcía	Tren proximidade con Vigo	Comunicación ferroviaria con Marín	
Santiago	Periférico Norte e autovía a Noia Variantes Sar e Milladoiro			Terminal de carga e aduanas 24 h
Vigo	Circunvalación externa	Saída Sur para conectar con O Porriño	Plataforma intermodal	Sistema seguridade ILS e ampliar pista
Vilagarcía de Arousa	Enlace coa A9			

Cadro 9. Nivel de cumplimento no ano 2004.

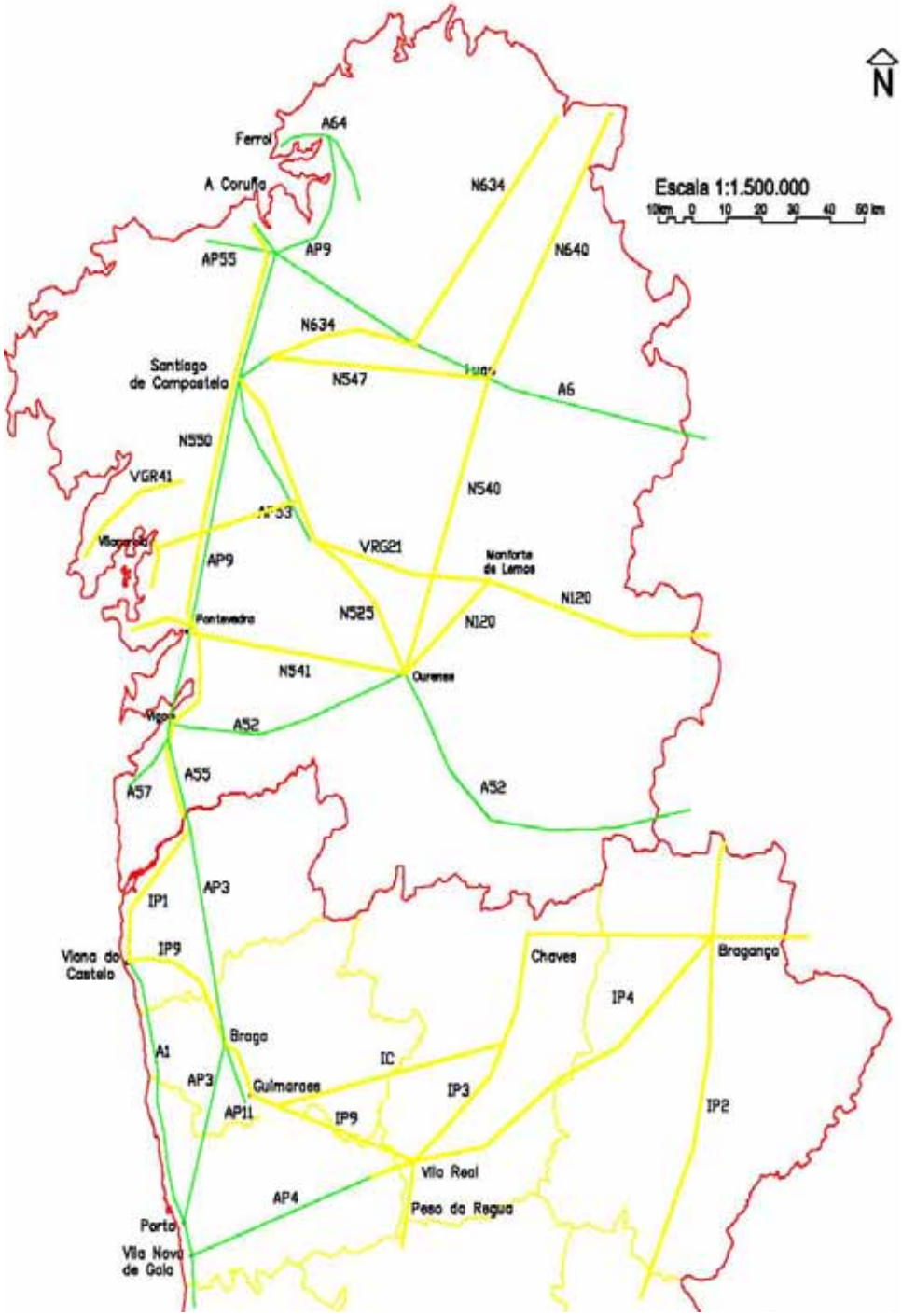
Concello	Rede Viaria	Ferrocarril	Portos marítimos	Aeroportos
Braga	Próxima a finalizar	Nova estación e mellora na conexión		
Bragança	Urxe mellorar acceso a Sanabria (IP-2) e finalizar A-4			En obras. Se espera que poda operar no 2005
Chaves	Non se realizaron as obras necesarias			
Guimarães	Realizada a conexión con Braga e novo enlace coa A7	Línea de ferrocarril mellorada		
Peso da Régua	A-24 Lamego-Peso-Vila Real entra en servizo	Falta mellorar infraestructura dedse Marco Canavales		
Porto	Non está concluido todo o cinto de	Obras na A.V. Conexión de metro e		Ampliación concluída. Novos

Concello	Rede Viaria	Ferrocarril	Portos marítimos	Aeroportos
	conexión metropolitana	tren de proximidade		enlaces aéreos
Viana do Castelo	As obras de IC1 van moi lentas. Avanza máis a conexión con Ponte de Lima	Bó exemplo de inermodalidade entre estacións de tren e bus		
Vilanova de Gaia	Falta mellorar accesos	Falta metro que conecte con Porto		
Vila Real	Finalizar A-4 (Amarante-Vila Real)			Proxecto de ampliación sen executar
A Coruña	Accesos realizados entre autovías e ronda	Construcción de tramos A.V. ata Santiago	En estudo	Sen realizar
Ferrol	Urxen os accesos ao porto exterior. Sen finalizar autovía a As Pontes		Primeira Fase. Falta segunda fase e accesos	
Lugo	Falta conexión coa estrada Santiago-Ours			
Monforte	Urxe accesos ao porto seco. Mellorar conexión Lugo			
Ourense	Falta conexión coa saída de Monforte	Sen facer nada para aproveitar trazado de proximidade		
Pontevedra	Faltan cintos de ronda. Falta enlace coa A-52		Comunicación realizada	
Santiago	Conexión a Noia por autovía en marcha. Cintos acabados			Accesos viarios e aduana en funcionamento
Vigo	En construcción o segundo cinto externo	Aínda sen definir saída sur da cidade	Sen realizar	Uso do ISLIII desde verao do 2004
Vilagarcía de Arousa	Falta enlace coa A-9			

O que, pola contra, sigue a ser un déficit moi grande é a falta dunha intermodalidade e mellora da accesibilidade nas proximidades urbanas. Así non existen transportes de buses ou trenes que conecten os aeroportos co centro das cidades, ou que conecten os portos coas estacións de ferrocarril, ou o transporte urbano co interurbano. Por iso mesmo compre centrarse na análise da accesibilidade en dous prioridades:

- nos medios urbanos propoñendo xeitos de aumentar a intermodalidade e facilitando a transferencia de medios co mesmo billete;
- nos medios rurais avellentados, procurando que as persoas maiores podan desplazarse dentro dos concellos próximos a través de transporte colectivo financiado por programas europeos dos Fondos Sociais.

Figura 4. Rede rodoviaria do Eixo Atlántico.



Color amarelo: vías de alta capacidade.
Color verde: autovías e autopistas.
(Situación en 01.11.2004) Finais de novembro se inaugura o tramo da A-24 entre Peso da Régua e Vila Real.

Estudos Estratéxicos, planeamento e modelo urbano.

Os Segundos Estudos Estratéxicos queren orientar a toma de decisións dos políticos locais, en especial no que corresponde co planeamento estratéxico que se poda definir desde cada concello. Entendemos pola planificación estratéxica o deseño do futuro ideal dun territorio, neste caso o sistema urbano do Eixo, de tal xeito que permitisen implementar un *"proceso para xenerar a mudanza e para descubrir os camiños para un futuro máis prometedor para as cidades e colectividades locais"* (Portal, 2002: 43). Os mecanismos que se elexiron como medio privilexiado de diagnóstico territorial foron o levantamento dos pontos fortes (*strenghts*), pontos fracos (*weaknesses*), amenazas (*threats*) e oportunidades (*opportunities*)[19].

Por outra parte, desde os anos finais do século XX estase a debatir sobre o modelo de cidade, en especial entre o modelo compacto e o difuso, como si foran dous entes antagónicos teóricos, aínda que na práctica hai moita mistura. A este respecto, como xa temos explicado noutras ocasións[20], o habitat tradicional da *Gallaecia* non pode ser asimilado ao espallamento lineal do modelo anglosaxón, seón aos cativos asentamentos (lugares, aldeas) que conforman unha relación co territorio diferente, pois a concepción do espacio pública está máis marcada (a eira, os montes comunais), lonxe da concepción privatizadora do modelo das urbanizacións de casas illadas. Por iso entendemos que estes debates teóricos son moi relevantes para definir un futuro desenvolvemento territorial na eurorrexión a partir das estratexias xeneradas nas cidades onde fican os municipios do Eixo.

Desde a nosa perspectiva teórica e coincidindo con outros analistas do planeamento estratéxico (Neves, 1996: 97) entendemos que os diagnósticos DAFO sobre o territorio facilitan a interpretación dos fenómenos dunha outra forma prospectiva, pois permiten deducir o crecemento futuro. Esta orientación vai enmarcada nunha visión estratéxica: procedemento experimental e flexibilidade das accións, que se deben graduar para poder ser avaliadas; isto é necesitan unha xerarquía de prioridade e un calendario de actuación. Sen dúbida hai un doble compoñente político e técnico nas diferentes propostas, como non podía ser menos cando falamos de estratexias territoriais.

Ao deixar de ter obxectivos exclusivamente espaciais, o planeamento estratéxico acabou por incorporar unha nova matriz de preocupacións, entre as que se releva a integración da dimensión social nas vertentes da concertación e da sociedade civil, se ben que neste último caso non se poda ainda falar dun planeamento que elixe a «gobernanza» como directriz, polo menos entendida como o aquela actuación do poder local que privilexia unha relación máis estreita coas organizacións da sociedade civil, como temos explicado noutras ocasións (Marques, 2003: 92). Por iso nestes segundos estudos estratéxicos imos privilexiar a análise dos movementos sociais e avaliar a súa potencialidade na posta en marcha dun proxecto de desenvolvemento local (ver Informe en Anexo 2). Entendemos que esta característica da gobernanza favorecerá a capacidade de liderazgo dos poderes locais e aumentará o nivel de identidade local

[19] Análise DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades).

[20] SOUTO GONZÁLEZ, X.M. Encol do habitat e o poboamento, *Cuadernos de Estudios Galegos*, Santiago, CSIC, número 98, páxinas... Igualmente no Coloquio de Galiza-Irlanda, realizado en abril de 2004 en Santiago de Compostela, argumentéi sobre as comparacións do habitat nos espacios rurais tradicionais da área atlántica.

por vía da participación. Isto é a realización do dereito de cidadanía na perspectiva dos dereitos universais de 1948.

Un camiño para adoptar solucións.

Na metodoloxía que propoñemos imos contar coa opinión das persoas entrevistadas ou que participaron nos foros de participación social no traballo da Axenda 21. Sen dúbida son opinións individuais e subxectivas, pero que permiten analizar os intereses sociais de carácter intersubxectivo e, además, facilita a escolma de problemas relevantes. As opinións subxectivas combinadas coas análises técnicas de estatísticas e documentos oficiais permiten comprender dun xeito máis convincente a intencionalidade das propostas de política territorial. Entendemos que deste xeito achegámonos máis a unha práctica de gobernanza, pois consideramos as opinións das persoas e voltamos cara a elas un discurso organizado.

A intencionalidade non pode ser sometida a un xuízo moral nun estudo de ciencias sociais, senon avaliada na perspectiva da función do debate público que se pretende abrir. No caso que nos ocupa debemos considerar as políticas europeas, tanto as derivadas da Unión Europea como as dos Estados que contan cunha maior tradición no eido da participación social. Se tomamos como exemplo o caso dos países nórdicos podemos apreciar que a etapa democrática do espacio público (activismo contestatario ou diálogo lexitimador do parlamentarismo) deu paso a unha privatización da participación e da cidadanía: financiando servicios públicos a empresas privadas e convertendo aos cidadáns en consumidores[21]. Resulta significativo comprobar que este mesmo marco teórico é o adoptado pola Unión Europea para definir o acceso a bens e servizos públicos[22], cando define aos cidadáns como consumidores que dependen dos proveedores e dos poderes públicos. Por iso debemos analizar con cautela o concepto de gobernanza e cidadanía, pois como se dixo anteriormente os conceptos utilizados teñen unha forza política indidudable. Unha intención política que é inherente ao concepto de polis e de participación democrática.

Obviamente que un estudo desta natureza ganará en eficacia si podemos levantar e cartografiar as contigüidades urbanas, seguindo por exemplo de a metodoloxia utilizada por J. Ferrão (2002) para as *Regiões Metropolitanas Portuguesas* ou por Portas et. al. (2004) para o *Sistema Urbano do Noroeste Peninsular*. Esta análise cartográfica dos problemas espaciais delimita os territorios, que se convirten en axentes sociais de desenvolvemento local. Así podemos formular preguntas do tipo de:

- Existen estratexias institucionais que promovan a sustentabilidade e a cohesión social nos territorios da eurorrexión?

- Existen instrumentos facilitadores de solidaridade territorial e da participación social?

[21] Sobre as experiencias participativas nos países nórdicas resulta moi interesante a cosnulta dos traballos de José Luis Ramírez publicados na revista electrónica da Universidad de Barcelona Geocrítica, na web: www.ub.es/geocrit/menu.htm, tanto nas series Scripta Vetera como Scripta Nova.

[22] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013), Bruselas, 10 de febreiro de 2004, COM (2004) 101 final, páxina 24.

- Existe unha complementariedade espontánea entre algunhas das cidades do Eixo Atlántico?
- Existe complementariedade ou competitividade nas áreas metropolitanas?
- Existen estratexias institucionais de colaboración entre diferentes entidades urbanas?
- Considérase a calidade de vida percibida polos veciños como indicador de actuación sobre os centros históricos[23]?

Estas preguntas se especifican en obxectivos moi concretos, como dixemos anteriormente, o que nos permitirá concretar unha serie de hipóteses de traballo e uns resultados ou conclusións que se elaboran a xeito de boas prácticas para conseguir un desenvolvemento sustentable.

Para contestar a estas preguntas tivemos en conta as experiencias que xa veñen realizando os concellos do Eixo Atlántico. A metodoloxía das boas prácticas aparece tamén nos documentos da Unión Europea, como é no caso das directrices do sexenio 2000-2006[24]: "contan cunha serie de exemplos claves para ilustrar as boas prácticas dos programas actuais (1994-1999)". Neste senso as primeiras avaliacións mostran un cadro 10 onde reflexamos o que, ao noso xuízo conforman un conxunto de boas prácticas

Cadro 10. Relacións entre obxectivos e boas prácticas

Capítulo	Obxectivo	Territorio	Actuación realizada	Camiño a proseguir
1	Sistema metropolitano e periurbano sustentable, policéntrico, equilibrado Integrar a natureza no medio urbano	Vigo, Braga-Univ. do Minho, Peso da Régua, Bragança	Declaración alcaldes da Mancomunidade de Vigo. Pulo das relacións Braga-Guimarães. Relación río Douro e cidade de Peso	Facilitar sinerxia entre identidade local e funcionali-dade do sistema urbano nun modelo de crecemento sustentable
2	Avaliar políticas nos centros históricos e no acceso á vivenda	Pontevedra, Chaves, Guimarães, Santiago, Vila Real	Crear unha imaxe positiva do centro histórico para o cidadán. Creación Institutos Vivenda. Polis e Procom.	Facilitar a diversidade de actividades económicas e o acceso á vivenda
3	Mostrar o impacto do planeamento no crecemento das áreas urbanas	Vigo, Pontevedra	Establecemento de planeamento estratéxico supramunicipal	Delimitar as áreas urbanas que fan necesario o planeamento supramunicipal

[23] Unha aproximación ao concepto de calidade de vida nos centros históricos podémola atopar na Tese de Licenciatura de MACIA ARCE, Xosé C. *La calidad de vida en la ciudad histórica de Santiago de Compostela. Aproximación a los fundamentos teóricos y al análisis empírico*, Santiago de Compostela: Facultade de Xeografía e Historia, 2003

[24] COMISIÓN EUROPEA. *Directrices de los Programas 2000-2006*, DO C 1999/267, 22 de setembro de 1999, páx. 3. Tamén pódese consultar a revista *Inforegio*, de xuño de 2000, sobre a política rexional da Unión Europea.

Capítulo	Obxectivo	Territorio	Actuación realizada	Camiño a proseguir
4	Comparar marcos administrativos, competencias e orzamentos do poder local	Pontevedra. Viana do Castelo (Val do Lima)	Creación de mancomunidades para planeamento (Pontevedra, Poio, Marín, Vilaboa). Creación de infraestructuras para o Val do Lima	Descentralización administrativa, potenciar participación social. Crear consorcios de servizos públicos.
5	Realacionar Eixo Atlántico e política eurorrexional. Facilitar conexión co exterior		Relacións con outras cidades do Arco Atlántico	Crear unha rede estable de cidades que promova o desenvolvemento da periferia atlántica
6	Avaliar a política de mobilidade urbana. Política de intermodalidade	Viana do Castelo, Porto, Ferrol	Estación de ferrocarril e autobuses. Metro a Matosinhos. Estudos transporte metropolitano	Crear un sistema de intermodalidade. Mellorar conexión en transporte público entre cidades do Eixo
7	Avaliar a difusión das novas tecnoloxías	Guimarães,	Protocolos coas Xuntas de Fregue-sía de Guimarães paar utilizar as TIC	Relacionar o sistema intranet dos concellos coas das asociacións sociais
8	Avaliar o desenvolvemento da so-ciedade da información	Ourense, Bragança	Facilitar a xestión cidadán a través de internet	Crear os canles de participación desde foros sociais en barrios e freguesías
9	Facilitar un instrumento para tomar decisións municipais	A Coruña	Creación dun Observatorio Urbano	
10	Deseñar un modelo de metabolismo urbano	Lugo. Vila Real	Tratamento dos residuos líquidos sobre a cunca do Miño ou do río Corgo	Crear sistemas de funcionamento ecolóxico en espacios metropolitanos

Pero además das boas prácticas aínda queda un longo camiño por andar. Así a falta de coherencia entre o funcionamento urbano e os marcos administrativos da lugar a un modelo de crecemento pouco sustentable: despilfarro de consumo enerxético en transporte privado pola ausencia de mala planificación da mobilidade e a dispersión do hábitat, seguindo un modelo americano, que casa mal coa estructura do hábitat e do poboamento non só da antiga Gallaecia, senón de toda a Europa atlántica.

Ante isto cabe formularse qué tipo de modelo de cidade e sistema de cidade está a desenvolverse "espontáneamente" no noroeste peninsular. Nun principio mantemos como hipótese que en España e Portugal estáse a configurar un grupo dominante que está ensarillado no dinamismo inmobiliario. Desde a nosa perspectiva teórica podemos falar da pesenza dun grupo hexemónico de tipoloxía inmobiliaria, como antes foi o industrial ou o comercial. Esta presenza acrecentouse no último decenio do século XX, onde o total de vivendas iniciadas en España aumentou espectacularmente, pasando de 200 miles por ano ata 600 miles no inicio do século XXI. Unha porcentaxe que de crecemento que só é comparable na Unión Europea co Reino Unido[25]. Esta oferta condiciona o comportamento económico das familias, que adican

[25] Seguimos os informes do Ministerio de Vivenda, reproducidos na noticia de *El País* do día 12 de agosto de 2004 na páxina 47.

máis diñeiro mensual á vivenda que á alimentación[26], e que ven representar, segundo os cálculos do Banco de España, o 52,5% do seus ingresos adicados a adquisición de vivenda[27], ou ben unha suma semellante ao total do salario de 7,6 anos. Este dato é preocupante, pois supón un alza moi grande respecto ao inicio do século[28] e moi por enriba do óptimo que consideran as entidades financeiras para conceder unha hipoteca.

Esta cultura inmobiliaria repercute no sistema urbano do Eixo Atlántico en dous sentidos complementarios:

a) presión pola expansión do solo urbano por parte dos concellos asociados ao Eixo, ao mesmo tempo que aumenta a porcentaxe de vivendas baleiras. En especial no caso de Galiza as porcentaxes de vivendas baleiras son moi elevadas (ver cadro 11), o que supón un derroche de recursos. Ademáis o problema revela unha ausencia de investimentos cara a actividades máis productivas, como se pon de manifesto na análise das cidades do interior.

Cadro 11. Porcentaxe de vivendas baleiras sobre o total construidas.

Concellos	Vivendas baleiras 1991	% baleiras 1991	Vivendas baleiras 2001	% baleiras 2001	Evolución vivendas baleiras en %
Braga	5.389	11,3	10.121	14,4	87,3
Bragança	1.391	8,7	2.400	11,1	72,5
Chaves	4.023	18,0	2.283	9,1	-43,2
Guimarães	3.843	8,0	5.182	9,0	34,8
Peso da Régua	731	9,3	433	5,3	-40,8
Porto	12.307	10,9	18.835	15,1	53,0
Viana do Castelo	3.519	10,5	4.159	9,8	18,2
Vila Nova de Gaia	10.030	11,4	15.619	12,7	55,7
Vila Real	1.643	8,7	2.787	11,0	69,6
A Coruña	12.168	12,8	17.322	15,4	42,4
Ferrol	6.403	18,2	7.559	19,5	18,0
Lugo	6.907	18,3	13.339	27,5	93,1
Monforte	2.055	22,0	2.406	21,3	17,1
Ourense	9.407	19,8	10.007	17,7	6,4
Pontevedra	2.842	10,8	6.166	18,9	116,9
Santiago	6.933	18,0	7.015	15,9	1,2
Vigo	12.254	12,1	17.846	14,7	43,6
Vilagarcía Arousa	2.406	18,9	2.410	15,8	0,2

Fonte: INE de Portugal e IGE.

[26] Diversas noticias extraídas da Enquisa de Gastos Familiares.

[27] Segundo o *Jornal de Negócios online* de 16.09.04, que cita ao Banco de Portugal, o crédito á vivenda representaba en Portugal cerca do 80% da débeda total dos portugueses en 2003, pasando o endebedamento global das familias do 35% en 1995 ao 103% em 2002 (www.negocios.pt). A situación financeira das familias portuguesas, a que non é allea a taxa de desemprego.

[28] Pois segundo o Banco de España representaba o valor do 5,6 anos de salario medio de 2001.

b) proceso de periurbanización nos concellos próximos e que conforman a área urbana. Isto é ben perceptible no caso de Santiago ou A Coruña, onde municipios como Ames, Teo, Oroso nun caso, ou Arteixo, Laracha ou Cambre no outro varían a súa poboación, incrementando o seu volume con gran forza. A cartografía dos cambios demográficos mostra cómo a expansión das grandes cidades incide na transformación do rural que se converte nun espacio de enormes expectativas urbanísticas, en especial como consecuencia das diferencias de precios entre as cidades e os arrabaldos.

POBOACIÓN AREA URBANA.

Cadro 12. Poboación área urbana A Coruña- Ferrol.

Concello	1960	1970	1981	1991	2001	% 1960/1980	%1981/2001
Arteixo	10887	12166	15268	17934	23306	40,24	52,65
Laracha	3777	3535	3482	10119	10596	-7,81	204,3
Culleredo	8520	9962	13129	14602	22348	54,10	70,21
A Coruña	177502	189654	232356	252694	236379	30,9	1,73
Cambre	7748	7259	9137	12383	19262	17,93	110,81
Carballo	22131	23508	23923	24898	28142	8,1	17,64
Oleiros	10310	10457	15100	18727	27252	46,46	80,48
Carral	5659	4935	5481	5206	5236	-3,15	-4,47
Abegondo	7335	6302	5912	5448	5729	-19,4	-3,1
Sada	7058	7047	7998	9190	11464	13,32	43,33
Bergondo	5562	5225	5424	5443	6223	-2,48	14,73
Betanzos	10223	10101	11385	11871	12510	11,37	9,88
Paderne	4016	4299	3473	2887	2709	-13,52	-22
Miño	5729	4964	5407	5030	4970	-5,62	-8,08
Pontedeume	8201	8107	8459	8851	8696	3,14	2,8
Vilamaior	2370	2001	1897	1413	1365	-19,96	-28,04
Cábanas	5014	5001	3500	3074	3354	-30,2	-4,17
Ares	5033	5042	4529	4447	5003	-10,01	10,47
Mugardos	6712	6793	7046	6478	5718	4,98	-18,85
Fene	9267	11101	15040	14759	14496	62,3	-3,61
Ferrol	74799	87736	91764	85132	77950	22,68	-15,05
Narón	16436	21491	28984	31306	32204	76,34	11,11
Neda	8865	8638	6941	6289	5958	-21,7	-14,16
Valdomiño	7982	8004	7146	6970	6805	-10,47	-4,77
San Sadurdiño	5959	4907	4340	3747	3220	-27,17	-25,8
Total	437095	468235	537121	568898	580895	22,9	8,15

Cadro 13. Poboación área urbana Santiago de Compostela.

Concello	1961	1970	1981	1991	2001	% 1960/1980	% 1981/2001
Santiago	62966	70893	93695	105851	90188	48,8	-3,74
O Pino	7495	6174	5903	5282	4868	-21,24	-17,53
Oroso	4234	3810	3612	3761	5530	-14,69	53,10
Trazo	5212	4532	4363	3796	3720	-16,29	-14,7
Ames	9597	9833	9166	9864	18782	-4,49	104,90

Concello	1961	1970	1981	1991	2001	% 1960/1980	% 1981/2001
Brión	6642	5679	5942	5752	6233	-10,54	4,89
Teo	9848	11179	10986	13066	15476	11,55	40,8
Vedra	5675	5160	5689	4895	5031	0,25	-11,57
Boqueixón	5004	5154	4978	4187	4267	-0,52	-14,28
Touro	7774	6420	5539	5029	4776	-28,75	-13,77
Total	124447	128834	149873	161483	158871	20,43	6,00

Esta presión inmobiliaria está a aumentar a proporción de área urbana edificada sobre o conxunto do territorio, o que significa un aumento de gastos en infraestructuras do ciclo da auga, enerxía, telefonía, acceso rodado, recollida de lixo... servicios públicos que teñen non só un coste económico senón tamén ambiental. En definitica constrúese un modelo de cidade difusa sen nengún tipo de planeamento, o que resulta totalmente contrario ás directrices do desenvolvemento sustentable.

Pola contra nas cidades centrais, como é o caso de Bragança, Lugo, Chaves ou Monforte, non existe capacidade nin para virar o crecemento demográfico das parroquias que forman parte do municipio. Isto significa que as cidades centrais experimentan un proceso de avellentamento e estancamento demográfico, pero crean unhas expectativas de crecemento que da lugar a que se constitúa un barbeito social en determinadas freguesías; ou sexa que os veciños prefiren esperar a que chegue o proceso de urbaniazación e abandonan os campos de cultivo. Isto produce unha mudanza e degradación na paisaxe agropecuaria, pois xa non é productiva para os mercados urbanos e agarda a súa transformación a través dunha nova valoración, que máis dunha vez vai asociada á instalación de infraestructuras (muíños de vento, estradas) ou simplemente agarda a súa transformación nun predio no que se poda edificar.

En consecuencia, os estudos estratéxicos deben definir con claridade, e sen medo á autocensura, o modelo de sistema urbano no conxunto do capitalismo inmobiliario e advertir do risco de cambio de signo na orientación económica e os riscos ambientais que sopoñen esta xeira de urbanización do territorio. Para isto hai que avaliar o que supón o modelo de cidade policéntrica, con núcleos de hábitat cun mínimo umbral de poboación e servizos.

Resultado da incorporación das novas tecnoloxías da información tamén compre avaliar se as cidades do Eixo, ensarilladas nun sistema de información do coñecemento, que ten un dos alicerces fundamentais nas universidades, é quen de pular a formación dos recursos humanos na sociedade global. Neste senso cómpre estudar as características das web dos concellos e a xestión que se poda facer polos cidadáns de cadansúa cidade. E igualmente haberá que analizar cómo se ensarillan as novas tecnoloxías na formación dos cidadáns.

Os novos retos de ordenamento territorial supoñen un cuestionamento do ordenamento administrativo municipal, que xordiu no século XIX. Ás áreas metropolitanas funcionan xa como un sistema de conexións entre pobos e persoas, pero cun elevado custe nos desplazamentos e no control ecolóxico das infraestructuras e cun estrago dos recursos da paisaxe do contorno. Isto supón un novo reto: análise do

axeitamento das estructuras administrativas ante as novas realidades xeográficas. Neste momento se está a debatir un novo modelo de ordenamento administrativo do territorio:

a) Coa creación das grandes áreas metropolitanas e urbanas en Portugal, o que supón unha tipoloxía de descentralización administrativa, logo do fracaso do referemdum de 8 de novembro de 1998 sobre a rexionalización.

b) A restruturación dos concellos en Galiza, así como o escaso éxito da política de creación de comarcas e os continuos retrasos da institucionalización das áreas metropolitanas.

O que imos tentar analizar nestes Segundos Estudos Estratéxicos é a posibilidade de coordenar as actuacións políticas e lexislativas desde as dezaoito cidades do Eixo. Para isto fai falta estudar as posibilidades de alianzas lexislativas entre concellos que pertencen a dous Estados diferentes e logo avaliar o ensarillamento de cada cidade no contorno territorial que está na súa área de influencia.

As infraestructuras de transporte constituiron un dos obxectivos básicos da política de cohesión europea. Algunhas das axudas que chegaron ata esta eurorrexión tiñan este obxectivo. Menos incidencia tivo a política de desplazamentos en transporte público e, máis en concreto, a política da intermodalidade de tipoloxías de transporte. Por outra parte, a organización estatal das empresas de transporte crea aínda unha fronteira entre Galiza e Norte de Portugal, o que se observa na deficiencia de comunicación entre as cidades do Eixo. A este respecto unha política que responda ao retos da mobilidade da poboación nos inicios do século XXI debe centrarse na análise dos desplazamentos interurbanos e intraurbanos, o que consume unha gran parte de enerxía do sistema de recursos humanos e naturais. Unha política consonte aos principios do desenvolvemento sustentable. Pouco se ten realizado neste eido e será un dos principais eixos onde poden incidir as políticas coordenadas dos municipios do Eixo.

Neste mesmo senso cómpre avaliar as políticas de planeamento municipal e avaliar a coherencia cun sistema socioeconómico sustentable. Así as relacións de Vigo e Pontevedra, Porto e Gaia, A Coruña e Ferrol ou Braga e Guimarães deben aparecer nidias dos documentos de planeamento, se o obxectivo é aforrar e non estragar recursos. O planeamento estratéxico e físico de cada cidade debe estar ensarillada na dinámica do sistema de cidades en Europa e para isto a colaboración no seo do proxecto Eixo Atlántico parece incuestionable. Un proceso de debate sobre o modelo de organización territorial que implica definir primeiro as estratexias e logo onde localizar os sistemas de infraestructuras e equipamentos.

Os municipios teñen a capacidade de organizar a información para a toma de decisións. A isto colaborará o desenvolvemento de potentes tecnoloxías informáticas. Aínda que os concellos non teñan competencias nen capacidade financeira sí que poden incidir nunha política de colaboración entre ciencia e tecnoloxía, máis en concreto nunha actuación conxunta coas Universidades da eurorrexión e que permita obter recursos financeiros alleos para desenvolver unha rede informática que permita conectar a poboación coa administración municipal. Para isto existe un sustrato moi importante de:

a) asociacións veciñais, culturais, sociais, que teñen unha implantación en todos os concellos do Eixo.

b) unha estructura territorial tradicional, recoñecida xurídicamente en Portugal, como son as freguesías ou as parroquias.

Sobre estes alicerces é posible e necesario desenvolver un traballo de participación social e descentralización administrativa. A este respecto desde o libro primeiro estamos en condicións de aportar técnicas de traballo que faciliten a toma de decisións desde os concellos a través dos novos instrumentos técnicos.

Como xa dixemos a política municipal nos inicios do terceiro milenio no espacio da Unión Europea non é un conxunto pechado. Constitue un sistema aberto, onde as decisións de Bruxelas, Madrid ou Lisboa inflúen tanto como as que se podan tomar en Braga, Vigo, Porto ou Santiago. A clave reside en saber avaliar a capacidade de intervención e contar con bos instrumentos técnicos que faciliten esa actuación.

Bibliografía.

ASCHER, François. *Métapolis ou L'Avenir des Villes*, Paris : Éditions Odile Jacob, 1995, 346 p.

AA.VV. *Ciudad para la sociedad del siglo XXI*, Valencia: Icaro-Colegio de Arquitectos de Valencia, 2001, 230 páxinas.

BORJA, Jordi e CASTELLS, M. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 1997, 418 páxinas

COMMISSION EUROPEENNE. *SDEC – Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial e équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1999, 49 p.

COMISIÓN EUROPEA. *Construir nuestro futuro común: retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013*, COM (2004) 101. En COMISIÓN EUROPEA: *Una nueva asociación para la cohesión. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2004 47 p.

DALDA ESCUDERO, Juan L. *Relatório Temático – O sistema urbano no Eixo Atlântico, in* A.M. FIGUEIREDO e A. *VIÑA, Estudo Estratégico das Cidades do Eixo Atlântico*, Porto, Câmara Municipal do Porto, 1996, 240 p.

FERRÃO, João (Coord.). *As Regiões Metropolitanas Portuguesas no Contexto Ibérico*, Lisboa, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), 2002, 210 p.

FISCHER, Gustave-Nicolas. *Les concepts fondamentaux de la psychologie sociale*, Paris, Dunod, 1996, 226 p.

GASPAR, Jorge. «O novo ordenamento do território – Geografia e valores», *Scripta Vetera 39 – Edición Electrónica de Trabajos Publicados sobre Geografia y Ciencias Sociales*, http://www.ub.es/geocrit/sv-39.htm, 1995

NEVES, António Oliveira. *Planeamento estratégico e ciclo de vida das grandes cidades. Os exemplos de Lisboa e de Barcelona*, Oeiras, Celta Editor, 1996, 118 p.

MARQUES, Raul. «O desenvolvimento local: conceito e experiências conhecidas», in SOUTO GONZÁLEZ, Xosé Manuel; MARQUES, Raul Jorge (Coordenadores); *Participación Cidadá e Desenvolvemento Local no Eixo Atlântico: Monforte e Chaves*, Vigo, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 2003, pp. 87-145

PORTAL, Éric. *La planification stratégique dans les collectivités territoriales françaises*, Pari, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2002, 345 p.

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João. *Politicas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, 295 p.

SÁ MARQUES, Teresa (Coord.). *Sistema Urbano Nacional – Rede Complementar*, Lisboa, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), 2002.

SIMÕES LOPES, António. *A Questão Regional*. Texto da introdução ao debate sobre «Desequilíbrios Regionais» realizado em Dezembro de 2003

VELTZ, Pierre. *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona: Ariel, 1999, 258 páxinas.

CAPÍTULO 1

O DINAMISMO DO SISTEMA URBANO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Raul Jorge Marques

Centro de Estudos Geograficos. Universidade de Lisboa.

Introdução.

No capítulo anterior chamou-se a atenção para o facto da análise dos sistemas urbanos existentes no Eixo Atlântico entroncarem na multiplicidade de relações entre os territórios do rural, as cidades médias e as áreas metropolitanas, interdependências organizadas por um fenómeno de desequilíbrio territorial suportado na correlação entre a expansão urbana e a debilidade rural que a alimentou e que por isso foi criando áreas em perda no interior mais profundo. Um processo histórico que entronca na necessidade que desde cedo o homem teve de se organizar face ao território, encontrando na cidade um modelo de protecção e de liberdade que foi chamando a si as gentes dos campos circunvizinhos.

No entanto, cada vez mais, assiste-se um pouco por todo o Eixo Atlântico à revalorização de algumas áreas rurais próximas das cidades (por exemplo Braga, Guimarães, Coruña, Vigo), sobretudo devido à melhoria das acessibilidades e à transformação do valor produtivo da terra, o qual, progressivamente, foi sendo substituído por um valor imobiliário que se alimenta de mais-valias autóctones, tais como, a paisagem, o sossego, as relações de proximidade ou as solidariedades de base local, mais-valias que vão alimentando uma nova ocupação dos territórios rurais subordinada ao estatuto económico e às afinidades socioprofissionais, em muitos casos directamente relacionada com recentes apetências residenciais eco ambientais, aproveitadas e promovidas pela fileira do imobiliário.

Contudo, tal como é sugerido pelo EDEC[1] (1999: 11), o desenvolvimento equilibrado e sustentável do espaço deve estar suportado em três objectivos políticos fundamentais, respectivamente, a coesão económica e social, a preservação do património natural e cultural e uma competitividade inter-territorial mais equilibrada, estratégias que devem comandar qualquer intervenção territorial que se pretenda tecnicamente coerente e socialmente participada.

Assim sendo, o grande princípio que norteia a elaboração deste capítulo é o de que é desejável e imperioso, em termos de equidade sócio-territorial, que se crie uma verdadeira ponte entre o urbano e o rural que facilite o desenvolvimento conjunto e não apenas a valorização de uma visão idílica do campo, onde o «paraíso perdido» se traduz numa ocupação de fim-de-semana para aliviar o *stress* urbano ou numa alternativa residencial à cidade, que recuperando antigas habitações travestidas de características mais elitistas se pode tornar num factor de segregação das populações locais.

Este tipo de olhar implica, necessariamente, que se preste uma particular atenção à inclusão dos territórios rurais em estratégias de desenvolvimento mais amplas, tanto mais que o actual rumo da reflexão territorial comunitária aponta para a necessidade de existirem novas funções para as cidades, condição indispensável para a construção de um sistema urbano equilibrado e de uma parceria cidade–campo sustentada no reforço da eficácia da planificação do uso do solo e na concomitante melhoria da qualidade de vida na periferia urbana, bem como na promoção e valorização da cooperação entre pequenas e médias cidades e entre empresas urbanas e rurais. Obviamente que toda esta articulação terá de ter a montante uma oferta de base eficaz em matéria de serviços e de transportes públicos, e a procura correspondente.

Como a articulação entre os territórios urbanos e rurais é um processo que deverá ser encarado como um factor de coesão sócio-territorial, começamos por reflectir no ponto 1 sobre as eventuais transformações que poderão ser introduzidas no Norte de Portugal com a entrada em vigor das recentes alterações à organização administrativa do território (Lei 10/2003, 3 de Maio de 2003, que estabelece as Grandes Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas). A organização territorial da Galiza, tanto a proposta de comarcalização como o actual debate sobre a transformação do mapa municipal, será o elemento de comparação que nos permitirá avaliar a coerência existente no seio do Eixo Atlântico.

Porque existem diferentes perspectivas sobre a integração dos territórios, dedicaremos no ponto 2 uma particular atenção aos aspectos que facilitaram a urbanização do campo durante o século XX e que de certa forma justificam a proliferação de novas dinâmicas urbano–rurais no Eixo Atlântico, nem sempre valorizadas de igual modo pelos diferentes instrumentos de política de planeamento e de ordenamento do território. Um diagnóstico de algumas destas dinâmicas será apresentado no ponto 3.

Algumas transformações urbano–rurais em curso surgem no ponto 4, onde se presta uma particular atenção às áreas de Vigo–Pontevedra, Lugo, Braga–Guimarães e Vila Real–Peso da Régua, seleccionadas por se

[1] Apesar de não ter um carácter vinculativo para os Estados-membros, o EDEC (*Esquema de Desenvolvimento Espacial Comunitário*) é um instrumento político de referência que revela grande preocupação com a armadura urbana comunitária, razão suficiente para o invocarmos neste estudo.

considerar estar perante territórios que são potenciais «âncoras» de desenvolvimento sub-regional. Os ambientes internos (forças e debilidades) e externos (ameaças e oportunidades) são objecto de uma análise DAFO suportada em instrumentos de planeamento, na observação local e nas opiniões de actores privilegiados, a partir da qual se pretende no ponto que encerra este capítulo (*Perspectivas para o futuro*) responder às seguintes questões:

- o dinamismo do sistema urbano está a aumentar os desequilíbrios entre os municípios do Eixo?
- as cidades têm capacidade para gerar desenvolvimento local nos territórios próximos?
- quais as áreas emergentes no contexto urbano do Eixo?
- que obstáculos e possibilidades se colocam à sua afirmação euroregional?

Ao longo desta abordagem utilizam-se diferentes conceitos que nem sempre são encarados por todos da mesma forma. Por isso, em vez de os explicitarmos quando aparecem pela primeira vez no texto, optámos por inserir no final do capítulo um glossário, remetendo para ele sempre que necessário.

1. A integração dos territórios do Eixo Atlântico.

O Eixo Atlântico é assumidamente uma associação transfronteiriça de cidades que tem por principal finalidade o desenvolvimento económico, social, cultural, tecnológico e cientifico dos territórios que lhe dão corpo (capítulo I, artigo 2 dos Estatutos), pretensão suportada num conjunto de objectivos transversais e integradores que se pretendem os alicerces da afirmação euroregional do Noroeste Peninsular (capítulo II, artigo 6).

Todavia, talvez por consagrar estatutariamente as cidades como os pólos da cooperação em vez dos municípios, não se fale na necessidade de arquitectar uma coerência territorial suportada na concertação de políticas entre a cidade e o campo, quando basta percorrer as paisagens do Eixo Atlântico para se perceber que temos uma realidade territorial marcada por diferentes matizes de ocupação do solo, onde à densificação da construção urbana do litoral se opõem os espaços mais abertos e ambientalmente mais aprazíveis do interior rural.

Obviamente que olhar para o território numa perspectiva integrada implica compreender que a coerência do todo é um produto da coerência das partes, uma das tarefas mais difíceis do planeamento do território, sobretudo porque nas abordagens ao seu desenvolvimento há ainda e normalmente uma tendência para encarar a cidade como a sua gestora e promotora por excelência, pois em primeira instância continua a ser vista como a vanguarda do dinamismo, o centro de uma competição territorial assente na captação de investimentos, cada vez mais comandados pela existência de ofertas de qualidade não necessariamente localizadas em grandes centros urbanos, mas tendo sempre como condição preferencial «lugares» dotados de boas acessibilidades, ambientalmente aprazíveis e com uma boa qualificação da mão-de-obra.

Se mudarmos de objectiva e pensarmos no território numa óptica de desenvolvimento local, em que as dinâmicas urbanas devem interagir com as rurais e o primado da economia estar em pé de igualdade com o social, temos de considerar que uma nova ordem territorial integradora tem de atender a diferentes aspectos facilitadores de um desenvolvimento urbano–rural equilibrado e duradouro: cooperação entre territórios; envolvimento dos actores locais nos processos de decisão; aumento do valor acrescentado retido localmente; criação e/ou difusão de inovações; melhoria da coordenação local de iniciativas; mobilização dos recursos produtivos dos territórios; melhoria da imagem externa dos territórios; valorização dos factores, bens e serviços produzidos localmente.

Muito se tem escrito acerca da implementação de estratégias de cooperação entre a cidade e o campo, bem como sobre a recuperação do rural e as suas eventuais potencialidades de integração na economia global, julgando-se por isso oportuno e pertinente relembrar a «*Declaração de Cork – Un Milieu Rurale Vivant*»[2] e o seu programa para a «Política de Desenvolvimento Rural da União Europeia», que em 1996 já defendia entre os seus dez pontos que se deveria dar prioridade ao desenvolvimento rural durável de forma a estabelecer um equilíbrio mais justo entre áreas rurais e urbanas (*Preferência Rural*); que era imprescindível fornecer meios que permitissem diversificar as actividades económicas e sociais, contribuindo para o reforço das pequenas cidades como «elementos-chave» do desenvolvimento (*Diversificação*); que era necessário descentralizar e privilegiar a parceria e a colaboração entre os diferentes níveis de responsabilidade – local, regional, nacional, europeu (*Subsidiariedade*).

A cooperação, enquanto estratégia de um desenvolvimento harmonioso, é também uma prioridade nas directrizes de política territorial comunitária para o período 2007–2013, reconhecendo-se explicitamente que as cidades são funcionalmente centros de desenvolvimento económico e que os territórios rurais são espaços prioritários para uma intervenção que reforce a sua competitividade, onde os jovens mais escolarizados com vocação para a agricultura ou para outras actividades poderão mais facilmente diversificar as ofertas agrícolas e rurais, contribuindo para a implementação e consolidação de um desenvolvimento sustentado do espaço rural.

No caso português há recentes alterações à organização administrativa do território que têm subjacente a cooperação e cujo impacte futuro ainda é difícil de prever. A Lei 10/2003 de 3 de Maio de 2003, ao estabelecer que as áreas metropolitanas em Portugal passam a ser de dois tipos, respectivamente, GAM (Grandes Áreas Metropolitanas) e ComUrb (Comunidades Urbanas), acabou sob a capa de uma reforma administrativa do território, *feita de baixo para cima*[3], por «forçar» uma necessidade de cooperação intermunicipal tendo em vista uma potencial descentralização[4] de poderes, determinando o aparecimento de novos arranjos territoriais que contemplam agrupamentos de pelo menos 9 municípios com um mínimo

[2] Resultante da *Conferência Europeia sobre o Desenvolvimento Rural* (Irlanda, 7 a 9 de Novembro de 1996) subordinada ao tema *A Europa Rural–Perspectivas para o Futuro*, in *Europe Documents 2012*.

[3] Segundo o secretário de Estado das Autarquias Locais do governo de então, Miguel Relvas (Correia e Sapage, 2004: 74).

[4] A descentralização deverá ser encarada como a *"atribuição de alguns poderes [de decisão] à autoridade autárquica"*, por oposição à *desconcentração* que tem norteado a política territorial portuguesa e que não é mais do que a *"atribuição de outros dos poderes de decisão pela autoridade central aos seus representantes a nível local"* (sobre estes conceitos ver Brandão Alves, 1982).

de 350.000 habitantes (GAM) ou de 3 municípios e 150.000 habitantes (ComUrb). As integrações territoriais dos concelhos do Norte de Portugal que fazem parte do Eixo Atlântico constam do quadro 1.

Quadro 1. GAM e ComUrb que integram os concelhos do Norte de Portugal que fazem parte do Eixo Atlântico.

GAM – ComUrb	Municípios do Eixo Atlântico	População residente (2001)	Outros municípios pertencentes ao agrupamento	População residente total (2001)	Área total (km^2)	Densidade populacional (Hab/km^2)	Nº freguesias (2001)	Índice de envelhecimento (2001– %)
GAM do Porto (9 municípios)	Vila Nova de Gaia Porto	288.749 263.131	Matosinhos, Gondomar, Maia, Valongo, Vila do Conde, Póvoa do Varzim, Espinho	1.260.680	814,8	1.547,3	130	80,5
GAM do Minho (12 municípios)	Braga Guimarães	164.192 159.576	Vila Nova de Famalicão, Barcelos, Fafe, Póvoa de Lanhoso, Vila Verde, Vizela, Amares, Cabeceiras de Basto, Vieira do Minho, Terras de Bouro	777.575	2.429,5	320,1	477	60,3
ComUrb de VALIMAR (6 municípios)	Viana do Castelo	88.631	Arcos de Valdevez, Caminha, Esposende, Ponte da Barca, Ponte de Lima	221.038	1.501,2	147,2	202	105,7
ComUrb de Trás-os-Montes (ComUrTM) (16 municípios)	Chaves Bragança	43.667 34.750	Mirandela, Valpaços, Vila Flor, Macedo de Cavaleiros, Vila Pouca de Aguiar, Montalegre, Mogadouro, Vinhais, Miranda do Douro, Ribeira de Pena, Boticas, Alfândega da Fé, Vimioso, Freixo de Espada à Cinta	236.090	8.710,3	27,1	420	166,3
ComUrb do Douro (14 municípios)	Vila Real Peso da Régua	49.957 18.832	Lamego, Alijó, Torre de Moncorvo, S. João da Pesqueira, Santa Marta de Penaguião, Vila Nova de Foz Côa, Carrazeda de Ansiães, Armamar, Sabrosa, Tabuaço, Murça, Mesão Frio	187.454	3.105,9	60,4	229	126,5

Fontes: Constituição da GAM Porto publicada no DR nº 178, III Série, 30-07-2004, pp. 17104(11)-17104(14). Constituição da GAM Minho a aguardar publicação no DR e com escritura datada de 30 de Março de 2004 (informação disponibilizada pela Direcção-Geral das Autarquias Locais em 09-09-2004). Constituição da ComUrb VALIMAR publicada no DR nº 148, III Série, 25-06-2004, pp. 14174-14182. Constituição da ComUrTM publicada no DR nº 180, III Série, 02-08-2004, pp. 17214(8)-17214(15). Constituição da ComUrb Douro publicada no DR nº 178, III Série, 30-07-2004, pp. 17104(7)-17104(11). Dados estatísticos obtidos nos Retratos territoriais do INE (http://www.ine.pt/prodserv/retrato/retrato.asp) e no *Recenseamento Geral da População e Habitação* – 2001 (Resultados Definitivos), INE.

Nota: Só se consideram os municípios que, à data da elaboração do quadro, estavam integrados nos novos arranjos territoriais e a sua adesão tinha sido publicada em Diário da República. Por isso, por exemplo, não constam os municípios de Trofa, Santo Tirso, Arouca e Santa Maria da Feira, que entretanto aprovaram a sua candidatura à GAM do Porto.

Em termos da concertação de esforços subjacente à cooperação indispensável para aumentar a «espessura» regional e a concomitante afirmação euroregional, estes arranjos inter-municipais parecem-nos pouco coerentes, tanto mais que acentuam as heterogeneidades existentes, quer económicas quer demográficas ou territoriais, tendo ainda como agravante o facto de não serem encarados como uma solução por parte dos municípios que os integram, mas antes como uma implicação «ordenada» pelo poder central e pouco conforme com as necessidades localmente sentidas.

Para além das grandes assimetrias em termos da superfície concertada, onde se destaca a ComUrb de Trás-os-Montes com 8.710,3 km^2, há também cargas demográficas completamente díspares que se traduzem em densidades populacionais absolutamente contrastantes, onde ao vazio identificado pelos 27,1 hab/km^2 da ComUrTM se opõem os 1.547,3 hab/km^2 da GAM do Porto ou os 320,1 hab/km^2 da GAM do Minho. Também o índice de envelhecimento acaba por acentuar os contrastes entre agrupamentos mais urbanos e mais rurais, sobressaindo neste último caso os 166,3% da ComUrTM e os 126,5% da ComUrb do Douro, onde o envelhecimento da população evidencia a menor competitividade destes territórios e a consequente partida dos mais aptos.

Conceber uma reorganização do território assente na falta de homogeneidade de características sócio-territoriais, em diferentes inter-relações e vontades de cooperação, bem como em diferentes dimensões de desenvolvimento é, no nosso ponto de vista, um mau princípio para promover a tão almejada coesão sócio-territorial.

Ao atendermos à tipologia das freguesias em vigor desde 1998 (quadros 2 e 3)[5], os contrastes anteriormente referidos acabam por adquirir maior relevância, tanto mais que as novas GAM e ComUrb incluem no seu seio uma grande profusão de áreas predominantemente rurais (APR), para além das mediamente urbanas (AMU), as alas avançadas para a periurbanização.

Apesar de admitirmos que a tipologia utilizada pelo INE/DGOTDU para esta classificação pode necessitar de alterações resultantes da mobilidade da população desde 1998, a verdade é que olhando para as duas GAM há diferenças territoriais bastante evidentes, pois se na GAM Minho existe ainda um peso relativo das freguesias predominantemente rurais (14,7%), influenciado sobretudo pelos concelhos de Vieira do Minho (22,9%), Terras de Bouro (18,6%) e Cabeceiras de Basto (15,7%), já na GAM Porto a presença deste tipo de freguesias é irrelevante. Uma análise da distribuição das APR por concelho evidencia a ruralidade dos municípios anteriormente referidos: Terras de Bouro (76,5%), Vieira do Minho (76,2%) e Cabeceiras de Basto (64,7%).

[5] 158ª Deliberação do Conselho Superior de Estatística, de 3 de Julho de 1998, publicada no Diário da República 210, IIª Série, de 11/09/1998. A tipologia compreende *áreas predominantemente urbanas* (APU), *mediamente urbanas* (AMU) e *predominantemente rurais* (APR). No glossário deste capítulo esclarece-se em que consistem.

Quadro 2. Tipologia das freguesias inseridas nas GAM publicadas em Diário da República.

Municípios	Nº freguesias	% GAM	APU	% GAM	AMU	% GAM	APR	% GAM
GAM Porto								
Espinho	5	3,9	5	4,5	0	0,0	0	0,0
Gondomar	12	9,2	10	8,9	2	11,8	0	0,0
Maia	17	13,1	17	15,2	0	0,0	0	0,0
Matosinhos	10	7,7	10	8,9	0	0,0	0	0,0
Porto	15	11,5	15	13,4	0	0,0	0	0,0
Póvoa de Varzim	12	9,2	12	10,7	0	0,0	0	0,0
Valongo	5	3,9	4	3,6	1	5,9	0	0,0
Vila do Conde	30	23,1	15	13,4	14	82,4	1	100,0
Vila Nova de Gaia	24	18,5	24	21,4	0	0,0	0	0,0
Total	130	100,0	112	100,0	17	100,0	1	100,0
% do nº de freguesias	100,0		86,2		13,1		0,8	
GAM Minho								
Amares	24	5,0	2	1,1	17	7,4	5	7,1
Barcelos	89	18,7	32	18,2	53	22,9	4	5,7
Braga	62	13,0	46	26,1	16	6,9	0	0,0
Cabeceiras de Basto	17	3,6	0	0,0	6	2,6	11	15,7
Fafe	36	7,6	10	5,7	17	7,4	9	12,9
Guimarães	68	14,3	40	22,7	28	12,1	0	0,0
Póvoa de Lanhoso	29	6,1	1	0,6	22	9,5	6	8,6
Terras de Bouro	17	3,6	0	0,0	4	1,7	13	18,6
Vieira do Minho	21	4,4	0	0,0	5	2,2	16	22,9
Vila Nova de Famalicão	49	10,3	31	17,6	18	7,8	0	0,0
Vila Verde	58	12,2	7	4,0	45	19,5	6	8,6
Vizela	7	1,5	7	4,0	0	0,0	0	0,0
Total	477	100,0	176	100,0	231	100,0	70	100,0
% do nº de freguesias	100,0		36,9		48,4		14,7	

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne aos concelhos que integram as Comunidades Urbanas de VALIMAR, Trás-os-Montes e Douro (quadro 3), releva-se o peso das freguesias predominantemente rurais e o facto das mediamente urbanas se circunscreverem muitas vezes às sedes de concelho (a maior parte dos municípios das ComUrb Trás-os-Montes e Douro).

Das três ComUrb em causa é a da VALIMAR que apresenta menor pendor rural (36,6% das freguesias) por oposição à do Douro (68,6%) e de Trás-os-Montes (94,3%). A análise das freguesias predominantemente rurais por concelho permite destacar na ComUrb VALIMAR os municípios de Arcos de Valdevez (54,9%), Caminha (55,0%) e Ponte da Barca (52,0%), enquanto na ComUrb Trás-os-Montes e na ComUrb Douro a ruralidade é a marca dominante, só interrompida por alguns «oásis» predominantemente urbanos em Bragança, Chaves, Vila Real ou Lamego.

Quadro 3. Tipologia das freguesias inseridas nas ComUrb publicadas em Diário da República.

Municípios	Nº freguesias	% ComUrb	APU	% ComUrb	AMU	% ComUrb	APR	% ComUrb
ComUrb VALIMAR								
Esposende	15	7,4	4	18,2	11	10,4	0	0,0
Arcos de Valdevez	51	25,3	2	9,1	21	19,8	28	37,8
Caminha	20	9,9	1	4,6	8	7,6	11	14,9
Ponte da Barca	25	12,4	1	4,6	11	10,4	13	17,6
Ponte de Lima	51	25,3	8	36,4	29	27,4	14	18,9
Viana do Castelo	40	19,8	6	27,3	26	24,5	8	10,8
Total	202	100,0	22	100,0	106	100,0	74	100,0
% do nº de freguesias	100,0		10,9		52,5		36,6	
ComUrb Trás-os-Montes (ComUrTM)								
Alfândega da Fé	20	4,8	0	0,0	1	6,7	19	4,8
Bragança	49	11,7	2	22,2	0	0,0	47	11,9
Freixo de Espada à Cinta	6	1,4	0	0,0	1	6,7	5	1,3
Macedo de Cavaleiros	38	9,1	1	11,1	0	0,0	37	9,3
Miranda do Douro	17	4,1	0	0,0	1	6,7	16	4,0
Mirandela	37	8,8	1	11,1	0	0,0	36	9,1
Mogadouro	28	6,7	0	0,0	1	6,7	27	6,8
Vimioso	14	3,3	0	0,0	1	6,7	13	3,3
Vinhais	35	8,3	0	0,0	1	6,7	34	8,6
Boticas	16	3,8	0	0,0	1	6,7	15	3,8
Chaves	51	12,1	5	55,6	3	20,0	43	10,9
Montalegre	35	8,3	0	0,0	1	6,7	34	8,6
Ribeira de Pena	7	1,7	0	0,0	1	6,7	6	1,5
Valpaços	31	7,4	0	0,0	1	6,7	30	7,6
Vila Flor	19	4,5	0	0,0	1	1,4	18	9,3
Vila Pouca de Aguiar	17	4,1	0	0,0	1	6,7	16	4,0
Total	420	100,0	9	100,0	15	100,0	396	100,0
% do nº de freguesias	100,0		2,1		3,6		94,3	
ComUrb Douro								
Carrazeda de Ansiães	19	8,3	0	0,0	1	1,9	18	11,5
Torre de Moncorvo	17	7,4	0	0,0	1	1,9	16	10,2
Vila Nova de Foz Côa	17	7,4	0	0,0	1	1,9	16	10,2
Alijó	19	8,3	0	0,0	3	5,6	16	10,2
Mesão Frio	7	3,1	2	11,1	5	9,3	0	0,0
Murça	9	3,9	0	0,0	1	1,9	8	5,1
Peso da Régua	12	5,2	2	11,1	6	11,1	4	2,6
Sabrosa	15	6,6	0	0,0	1	1,9	14	8,9
Santa Marta de Penaguião	10	4,4	0	0,0	7	13,0	3	1,9
Vila Real	30	13,1	12	66,7	4	7,4	14	8,9
Armamar	19	8,3	0	0,0	7	13,0	12	7,6
Lamego	24	10,5	2	11,1	15	27,8	7	4,5
São João da Pesqueira	14	6,1	0	0,0	1	1,9	13	8,3
Tabuaço	17	7,4	0	0,0	1	1,9	16	10,2
Total	229	100,0	18	100,0	54	100,0	157	100,0
% do nº de freguesias	100,0		7,9		23,6		68,6	

Fonte: Elaboração própria.

Retirando dos cenários metropolitanos anteriormente apresentados os concelhos do Eixo Atlântico (quadro 4) e mantendo como referência a tipologia das áreas urbanas de 1998, verifica-se igualmente a existência de três grandes arranjos territoriais e a presença das heterogeneidades anteriormente referidas, *concelhos predominantemente urbanos* (Braga, Guimarães, Porto, Vila Nova de Gaia), *mediamente urbanos* (Viana do Castelo, Peso da Régua, Vila Real) e *predominantemente rurais* (Bragança e Chaves), sobressaindo Vila Real como um território de contrastes, dado o peso insignificante de AMU em relação às APU e APR.

Quadro 4. Tipologia das freguesias dos concelhos do Norte de Portugal.

Municípios do Eixo Atlântico	Nº freguesias	%	APU	%	AMU	%	APR	%
Braga	62	17,66	46	74,19	16	25,81	0	0,00
Guimarães	68	19,37	40	58,82	28	41,18	0	0,00
Porto	15	4,27	15	100,00	0	0,00	0	0,00
Vila Nova de Gaia	24	6,84	24	100,00	0	0,00	0	0,00
Viana do Castelo	40	11,40	6	15,00	26	65,00	8	20,00
Bragança	49	13,96	2	4,08	0	0,00	47	95,92
Chaves	51	14,53	5	9,80	3	5,88	43	84,31
Peso da Régua	12	3,42	2	16,67	6	50,00	4	33,33
Vila Real	30	8,55	12	40,00	4	13,33	14	46,67
Total	351		152		83		116	

Fonte: Elaboração própria.

Um outro aspecto a ter em conta é que os arranjos metropolitanos despoletados pela Lei 10/2003 se estão a fazer à custa da separação de municípios que fazem parte da mesma NUT III, havendo casos em que os agrupamentos parecem atender mais a razões políticas do que a realidades sócio-territoriais, como por exemplo no caso de Esposende que integra a ComUrb de VALIMAR apesar de ser um município onde os bracarenses fazem praia[6].

Também o facto dos novos agrupamentos metropolitanos não serem geridos por eleitos pelo povo como sucede com as autarquias, a que se junta a falta de contratualização de competências e a ausência de uma lei quadro das transferências, leva-nos mais uma vez a ficar apreensivos sobre a operacionalidade futura deste processo de reorganização territorial[7]. No capítulo 4 aprofundam-se as implicações da nova legislação portuguesa e as suas eventuais consequências num ordenamento do território que integre as dinâmicas urbano–rurais.

[6] Esposende é o único dos 13 municípios do distrito de Braga com território litoral, banhado a Oeste pelo Atlântico numa extensão de cerca de 14 km.

[7] Esta perspectiva é partilhada por alguns políticos e técnicos que entrevistámos nos municípios do Norte de Portugal ao longo do tempo em que decorreu o estudo.

No que concerne à organização político–administrativa do território da Galiza há algumas diferenças significativas relativamente à portuguesa[8]. A par das comarcas e paróquias, suportes do relacionamento urbano–rural e por excelência a forma estrutural da organização do território galego, surge uma divisão quadripartida em províncias (A Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra) e uma estrutura concelhia algo diferente da portuguesa, quer em competências quer em dimensão.

Conforme já referimos, a organização territorial da Galiza voltou a debate. A questão comarcal foi reposta na ordem do dia com a Lei 7/1996 de 10 de Julho de 1996 (*Plano de Desenvolvimento Comarcal*) onde, expressamente, se afirma a necessidade de regular o modelo experimental de planificação e intervenção do território, em vigor desde 1990 e iniciado com quatro comarcas piloto. Esta Lei reconhece, igualmente, que o Plano é um instrumento que pretende implementar um modelo de desenvolvimento endógeno e sustentável, indispensável a uma planificação equilibrada do território, considerando ainda ser um instrumento facilitador da participação cívica, já que os cidadãos deixam de ser elementos passivos convertendo-se nos *"factores do seu próprio desenvolvimento"*.

Todavia, tal como sucede com a Lei 10/2003 em Portugal, também a Lei 7/1996 na Galiza prevê uma associação voluntária de concelhos, definitivamente estabelecida com o *Mapa Comarcal* aprovado com o Decreto 65/1997 de 20 de Fevereiro de 1997. A organização territorial de nível superior na Galiza apresenta actualmente 4 províncias, 53 comarcas e 315 concelhos.

O Decreto 335/1998 de 27 de Novembro de 1998 vem juntar a esta organização do território a hipótese de se constituírem áreas funcionais, quanto a nós politicamente úteis para legitimarem estratégias de poder, entendidas como um *"agrupamento de comarcas em conjuntos territoriais adaptados às necessidades de cada serviço ou função, configurando uma estrutura territorial supracomarcal complementar para favorecer a gestão coordenada da organização territorial e funcional da Galiza,…"* (Decreto 335/1998, Art. 2º).

No entanto, também estas intervenções promovidas pela Junta são tudo menos pacíficas, porque continuam a existir várias críticas ao modelo proposto: existência de discordâncias entre comarcas naturais e possíveis áreas funcionais; falta de atenção para com as realidades históricas pré-existentes; falta de competências jurído-administrativas e de capacidade de decisão; não aproveitamento desta oportunidade para reduzir o número de concelhos; falta de descentralização de competências dos concelhos para as comarcas; ausência de preocupações em potenciar as áreas metropolitanas; não valorização da paróquia como unidade histórico-social de grande relevância no espaço rural. Este assunto terá uma abordagem mais pormenorizada no capítulo 4.

2. A urbanização do campo: metropolização/periurbanização[9].

A fé nas cidades como promotoras de desenvolvimento perde-se na sua história, pois desde cedo foram pólos de acumulação e concentração das riquezas, lugares de esperança e por isso grandes destinatárias dos

[8] Ver Marques, Souto González, Cidrais, 1999: 199-272.

[9] Ver conceitos no glossário deste capítulo.

êxodos rurais. Nada mais natural porque permitia acreditar que o bem-estar estava ancorado no trabalho industrial que libertava das tarefas de Sol a Sol. Mas, nem sempre assegurava que a almejada independência seria passada fora de um «bairro de lata», numa qualquer margem citadina.

A verdade é que, com maior ou menor dificuldade, desde a Revolução Industrial, o assalto à cidade por parte dos habitantes do campo foi-se tornando numa realidade que se acentuou com a melhoria da eficiência e da eficácia dos meios de transporte, que por sua vez permitiram um aumento da carga populacional, a qual, forçosamente, acabaria por transformar as cidades em grandes consumidoras de espaço, pois a resposta mais imediata acabaria por ser a expansão das áreas das povoações[10].

No entanto, desde a Segunda Guerra Mundial que em muitos países desenvolvidos se começou a assistir a um regresso ao campo por parte dos habitantes das cidades. As moradias para residência permanente, de férias ou de fim-de-semana, bem como o «espaço livre» existente, foram os ingredientes de uma aproximação que ia alterando mentalidades sem modificar profundamente os territórios que se mantinham fisicamente rurais. Todavia, em Portugal e na Galiza, este fenómeno só começa a adquirir visibilidade nos anos 90 do século passado.

Esta tipo de situação levou mesmo G. P. Wibberley[11] a considerar, em 1960, que nos *"países muito desenvolvidos* [estava a nascer] *uma cultura comum para o campo e para a cidade"* (Clout, 1976: 71), havendo já em 1939 quem admitisse (A. W. Ashby[12] para a Grã Bretanha) que a população rural acabaria por absorver a cultura urbana, então considerada uma mais-valia cuja adopção seria benéfica para toda a sociedade. Nesta altura, a aproximação entre territórios tão díspares era encarada como um factor de inclusão dos habitantes do campo numa cultura mais avançada que lhes era alheia, a da cidade, mas que começou a deixar de ser estranha muitos anos depois quando a televisão invadiu grande parte dos lares.

Ao mesmo tempo que cresciam os subúrbios, as metrópoles ganhavam estatuto, no Sul da Europa muito à custa de uma urbanização de carácter mais clássico que se alimentava dos migrantes rurais, um dos grandes pilares da extensão e densificação das cidades. Para todos os efeitos, os processos de metropolização determinavam uma outra organização do território suportada na concentração das categorias sociais mais abastadas, na maior parte dos capitais, nos valores fundiários e imobiliários mais significativos, bem como numa multifuncionalidade que permitia às metrópoles em afirmação manterem relações económicas com várias outras aglomerações, contribuindo para um maior PIB *per capita*, apesar da presença de fortes contingentes de pobres, desempregados e excluídos.

[10] Ver sobre este assunto Barata Salgueiro, 1999-a.

[11] Wibberley, G. P. – «Changes in the struture and functions of the rural community», *Sociologia Ruralis 1*, 1960, pp. 118-127 (citado por Hugh Clout, 1976: 71).

[12] Ashby, A. W. – «The effects of urban growth in the countryside», *Sociological Review 31*, 1939, pp. 345-369 (citado por Hugh Clout, 1976: 71).

Estava-se a configurar uma outra morfologia de geometria mais variável, a *metapolis*[13], um sistema urbano polarizado à volta das metrópoles e ligado a múltiplas redes nacionais e internacionais, quer formais (aéreas, ferroviárias de grande velocidade, auto-estradas, fibras ópticas,…) quer informais (económicas, financeiras, culturais,...).

Este crescimento metropolitano e «metapolitano» encontrou na mobilidade um aliado decisivo, pois a sua melhoria era indispensável para se percorrerem cada vez maiores distâncias em menos tempo, o que teve uma influência directa no aparecimento de novas morfologias urbanas, mas também numa fragmentação que foi diluindo os clássicos limites entre a cidade e o campo, entre o centro e a periferia, determinando o aparecimento de novas funcionalidades e de novas centralidades, muitas vezes ocasionadas por grandes empreendimentos imobiliários, por novos espaços residenciais marcados pela nobilitação, pela localização de uma universidade, de um *shopping* ou de um parque tecnológico.

No Norte de Portugal, a instalação de novas Universidades depois dos anos 70 (Universidade do Minho, 1973; Instituto Politécnico de Vila Real, 1973 – posteriormente Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, 1986; Instituto Politécnico de Bragança, 1983; Instituto Politécnico de Viana do Castelo, 1995) tem sido um inegável contributo para o desenvolvimento regional e local, o mesmo se passando na Galiza com a desagregação da Universidade de Santiago de Compostela em 1990 e a concomitante criação das Universidades da Coruña (Campus de A Coruña e Ferrol) e de Vigo (Campus de Vigo, Ourense e Pontevedra).

Simultaneamente cresce uma «nova–cidade território»[14], extensiva ou difusa, que tem ganho dimensão ao alimentar-se dos territórios rurais, agora novos palcos de povoamento, de actividades e de estilos de vida que muito ficam a dever à exportação dos comportamentos urbanos. Periurbanização, rurbanização, exurbanização, suburbanização, reurbanização e desurbanização[15] são, apenas, algumas das palavras para definir este movimento centrífugo, nem sempre com o mesmo significado, que desde meados da década de setenta do século passado tem vindo a contribuir, em Espanha e em Portugal, para a «dissolução» da cidade compacta tradicional e para o crescimento de uma cidade descentralizada, cada vez com maior vitalidade, muitas vezes resultante de transformações especulativas assentes em grandes loteamentos, outras, fruto de um «empreendedorismo» anárquico dos cidadãos possuidores de pequenos lotes de terreno, que construíram a sua casa ao arrepio das normas do ordenamento territorial.

Todavia, todas estas transformações foram sendo possíveis porque o «campo» estava lá para o permitir, qual reserva para fornecer produtos agrícolas, mão-de-obra e até território para suporte da mancha urbana. Saber o que o futuro lhe reserva continua a ser uma incógnita, apesar de ser difícil de admitir que se possa assumir como alternativa à cidade, tanto mais que sempre lhe faltou a «espessura» demográfica e institucional indispensável à implementação de estratégias duradouras de desenvolvimento.

[13] Ver conceito no glossário deste capítulo.

[14] Ver a propósito deste assunto Portas, Domingues, Cabral, 2004: 16.

[15] Ver o conceito no glossário que surge no final do capítulo.

No entanto, continuamos a considerar que não é utópico em termos de planeamento e ordenamento querer contribuir para um «campo de novas oportunidades». Em primeiro lugar é uma questão política, depois vêm os outros aspectos inerentes às dinâmicas locais, já que tudo se transforma desde que se queira. Aliás, como muito bem refere Sá Marques (2002: 277), o grande desafio que se coloca actualmente é o de facilitar a construção de «territórios aprendentes» capazes de construírem o seu próprio futuro.

Mas a extensificação da mancha urbana que tem ocorrido, para além de contribuir para a desconstrução do espaço rural tradicional, fomenta também alterações sócio-territoriais devido a um enorme conjunto de factores que têm evoluído ao longo do tempo[16]. Desde os anos setenta do século XX, mais nos países do centro da Europa do que nos do Sul, que a perda de importância da agricultura começou a determinar um reequacionar de novos caminhos para o rural, surgindo então a preocupação com o desenvolvimento autocentrado. Os recursos endógenos e o reconhecimento da importância da participação local começaram a assumir um papel de relevo como estratégias de renascimento dos territórios rurais e permitiram ter alguma esperança no futuro, apesar da participação continuar em Portugal e na Galiza a ser esporádica e na maior parte das vezes orientada por interesses económicos e políticos momentâneos.

Obviamente que a análise da expansão urbana e das suas implicações nas dinâmicas rurais tem uma contabilidade que não é fácil de fazer, pois grande parte da afirmação das áreas urbanas[17] tem sido feita à custa da submersão de paisagens rurais que nunca mais serão recuperadas. Mas como o diálogo entre crescimento e desenvolvimento é tudo menos linear, temos de reconhecer, pelo menos, que a aproximação entre comportamentos e estilos de vida é uma mudança que dilui as heterogeneidades sociais entre a cidade e o campo, permitindo afirmar, hoje em dia, que é cada vez mais difícil identificar o cidadão com o território onde reside, pois poder-se-á estar na cidade e manter a identidade rural ou vice-versa, por períodos mais ou menos alargados de tempo, apesar das práticas se irem alterando rapidamente.

Para além do entrecruzar de identidades, o esbatimento da outrora dicotomia cidade–campo tem sido também acompanhado pela desconcentração de equipamentos e por alterações significativas no mercado da habitação, mas a densidade de redes materiais e imateriais continua a assegurar as diferenças.

No que concerne aos equipamentos, a sua disseminação pelos municípios é já uma evidência que dá novas garantias de que a opção residencial periurbana não é necessariamente um sinónimo de exclusão. No quadro 5 apresenta-se para o Norte de Portugal uma distribuição por município de alguns equipamentos mais valorizados actualmente pelos cidadãos. A ausência de dados semelhantes para a Galiza desagregados ao nível da paróquia não nos permite perceber a situação existente.

[16] Melhoria da eficácia dos transportes públicos; crescimento do parque automóvel (ainda hoje condiciona a opção de sair da cidade ou dos seus subúrbios); melhoria da acessibilidade geral; desconcentração de equipamentos; novas opções de alojamento; revalorização do contacto com a natureza, de lugares mais calmos e seguros, das relações de vizinhança e dos aspectos sentimentais associados ao campo.

[17] Entendidas como a *"concentração da população numa superfície não muito grande, bem dotada de serviços públicos (de lazer, educação, saúde) e privados (comércios, apoio às empresas, serviços domésticos) e com uma potencialidade económica que tem os seus alicerces na tradição industrial e nas novas actividades terciárias"* (Souto González, 1999: 16).

Quadro 5. Freguesias com equipamentos desportivos/lazer – 1998.

Municípios	Nº de freguesias	Freguesias Equipadas															
		Piscina Coberta ou Descoberta		Pavilhão Desportivo Polivalente		Grande Campo de Jogos (> 90 x 45 m.)		Pequeno Campo de Jogos (Excluindo Ténis)		Campo de Ténis		Circuito de Manutenção		Biblioteca Aberta ao Público		Escola de Música, Dança e Outras Artes	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Braga	62	9	**14,5**	18	**29,0**	47	75,8	22	35,5	8	**12,9**	4	6,5	5	8,1	3	4,8
Bragança	49	3	2,0	6	8,2	30	61,2	17	22,4	2	2,0	0	0	6	4,1	4	6,1
Chaves	51	4	7,8	6	**11,8**	22	43,1	24	47,1	4	7,8	1	1,9	2	3,9	5	9,8
Guimarães	68	7	**10,3**	13	**19,1**	41	60,3	27	39,7	7	**10,3**	2	2,9	4	5,9	55	**80,9**
Peso da Régua	12	3	**25,0**	1	8,3	6	50,0	8	66,7	3	**25,0**	0	0	1	8,3	5	**41,7**
Porto	15	8	**53,3**	9	**60,0**	8	53,3	7	46,7	10	**66,7**	5	**33,3**	3	**20,0**	7	**46,7**
Viana do Castelo	40	2	5,0	18	**45,0**	21	52,5	10	25,0	6	**15,0**	1	2,5	4	**10,0**	20	**50,0**
Vila Nova de Gaia	24	7	**29,2**	11	**45,8**	16	66,7	12	50,0	12	**50,0**	4	**16,7**	7	**29,2**	17	**70,8**
Vila Real	30	3	**10,0**	10	**33,3**	18	60,0	14	46,7	2	6,7	1	3,3	0	0	4	**13,3**

Fonte: Inventário Municipal da Região Norte, INE, 1998.

A cobertura municipal em campos de jogos é bem evidente e demonstra a importância conferida a actividades desportivas mais tradicionais como o futebol. Contudo, sobressaem ainda no domínio do desporto/lazer as piscinas, os pavilhões desportivos polivalentes, os campos de ténis e os circuitos de manutenção. A distribuição das escolas de música, dança e outras artes, bem como das bibliotecas abertas ao público, revelam também a existência de preocupações de índole cultural.

No entanto, para além do investimento em campos de jogos, municípios mais rurais como Vila Real, Peso da Régua, Chaves e Bragança continuam a revelar um défice de outros equipamentos, o que obviamente acaba por limitar a construção de um sistema urbano policêntrico, tanto mais que este deve ser arquitectado como um território de «igualdade de possibilidades» e hoje em dia as famílias têm novas exigências de consumo (cultura, lazer, saúde,…) que dificilmente pactuam com o défice em equipamentos fundamentais como o cinema, a piscina, o circuito de manutenção e obviamente o *shopping*, a grande inovação do século XX que trouxe a cidade para dentro de um novo tipo de muralhas, até mesmo os campos de ténis e de golfe, ou os modernos Spa (*Sanus per aquam* – Saúde pela água), estes mais conotados com elites cuja mobilidade lhes permite diferentes alternativas, mas curiosamente com inúmeras possibilidades no Norte de Portugal se associados ao termalismo.

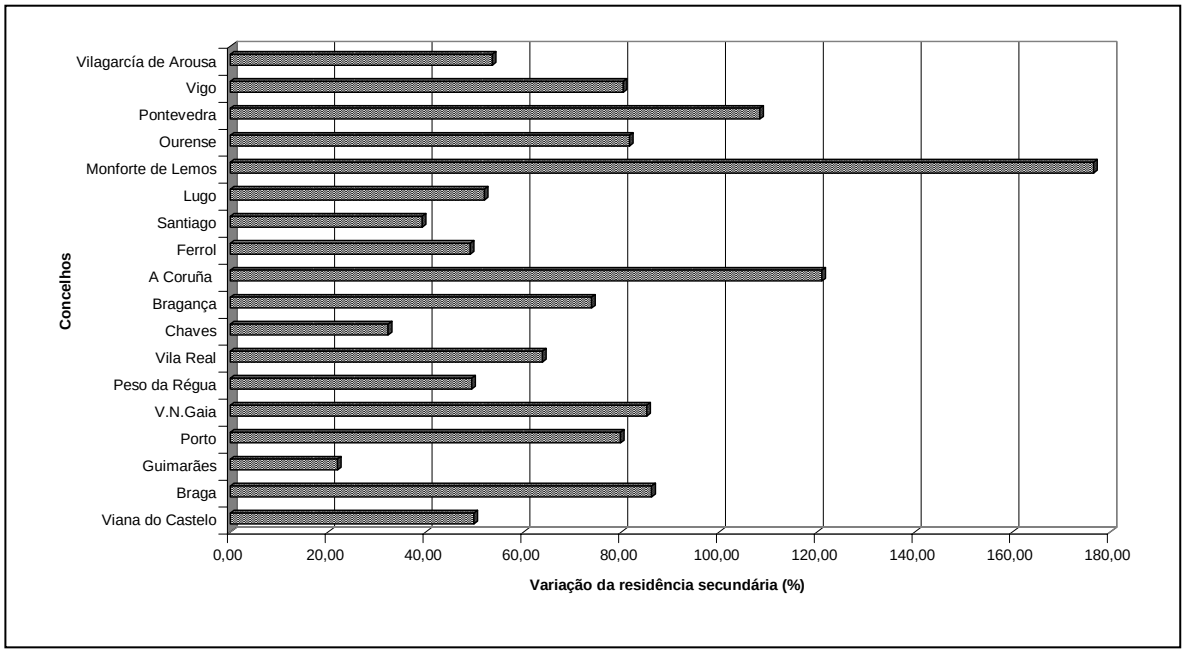
Quanto ao tipo de alojamento, o aumento da apetência pela posse de moradias unifamiliares com jardim está a transformar algumas paisagens rurais, surgindo como uma renovada ambição[18], um olhar para o campo como alternativa residencial ao modelo das cidades suportado nos apartamentos, ou então como uma forma de afirmação em termos de estatuto social, apesar deste recente fenómeno ser menos evidente no interior da euroregião.

[18] Em muitos casos alimentada pelos emigrantes, como sucedeu com a ocupação da veiga de Chaves (Barata Salgueiro, 1999-a: 200).

Também o facto de se poderem adquirir casas maiores a preços menos elevados pode justificar a opção de residir em freguesias periurbanas, as quais, em termos de qualidade de vida, apresentam ainda a vantagem da predominância de espaços verdes, de serem lugares mais calmos e seguros onde é permitido às crianças um contacto mais fácil com a natureza. Obviamente que estas vantagens têm de estar associadas a boas acessibilidades, quer aos locais de trabalho quer às escolas e às cidades e vilas próximas, bem como à oferta dos equipamentos mais procurados hoje em dia pelos cidadãos.

Na figura 1 mostra-se que o crescimento da residência secundária nos municípios do Eixo Atlântico entre 1991-2001 apresenta valores muito significativos em municípios mais rurais como Vila Real (63,89%), Bragança (73,88%) ou Monforte de Lemos (176,59%)[19], o que não deve ser directamente relacionado com uma nova apetência por uma segunda habitação, pois em muitos casos é um sinal de abandono determinado pela necessidade de partir, noutros, uma falta de capacidade económica para regressar à terra, reaproveitar a herança familiar, até mesmo reatar uma nova vida fora do bulício da cidade.

Figura 1. Variação da residência secundária nos municípios do Eixo Atlântico – 1991/2001 (%).



No entanto, os novos processos de urbanização que levam os citadinos a aproximarem-se das franjas mais rurais, introduzem um conjunto de transformações que acabam por descaracterizar os antigos territórios dominados pela agricultura e pelos agricultores. Novos valores e comportamentos, novas acessibilidades e realidades económicas, são apenas alguns dos aspectos mais visíveis da mudança que dão corpo às novas

[19] A comparação entre unidades territoriais de Portugal e Galiza deve ter em atenção que os concelhos têm uma dimensão muito diferente. Neste exemplo, aos 199,5 km^2 de Monforte de Lemos opõem-se os 1.173,6 km^2 de Bragança, o que neste caso não é particularmente significativo porque se trata de dados relativos (%).

«cidades–território» e que arquitectam um novo modelo cultural: trabalhar na cidade e residir no campo, usufruir de um espaço que continua marcado pela dominância do verde, pela baixa densidade populacional, por estilos de vida menos *stressantes* e por populações acolhedoras, ao que se junta a cada vez maior proximidade aos equipamentos fundamentais outrora pertença exclusiva dos principais centros urbanos.

3. Novas dinâmicas urbano–rurais e desenvolvimento local.

Pensar a articulação entre os territórios urbanos e rurais, o princípio orientador deste capítulo, implica prestar atenção a um documento comunitário de referência, intergovernamental e de carácter transversal, mas informal[20], que tem vindo a despertar o interesse dos investigadores do território: o EDEC (*Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* – 1999).

Tal como refere Ferrão (2004: 50), o *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* pode ser considerado do ponto de vista do conteúdo um conjunto de orientações estratégicas e do ponto de vista do objectivo um referencial estratégico para o desenvolvimento do espaço europeu. Relativamente às estratégias sugeridas para a articulação entre territórios há um princípio director fundamental: *"**desenvolvimento de um sistema urbano equilibrado e policêntrico e uma nova relação campo–cidade**"* (SDEC, 1999: 11), explicitado em dois grandes pontos, respectivamente, *desenvolvimento endógeno, diversidade e performance dos espaços rurais* (3.2.3) e *cooperação cidade–campo* (3.2.4).

A leitura destes dois pontos permite ter alguma esperança de que o século XXI seja de inclusão e de combate à perifecidade das áreas rurais[21], pois ao reconhecer que *"viver e produzir no campo não são em si obstáculos a um desenvolvimento económico dinâmico nem ao crescimento do emprego"* (SDEC, 1999: 25) e de que há áreas rurais competitivas, quer em termos de agricultura quer de turismo, o EDEC faz a apologia da cooperação entre a cidade e o campo, de forma a criar *unidades espaciais funcionais* suportadas em inter-relações e dependências múltiplas.

É nesta perspectiva que, segundo o nosso ponto de vista, se deve ancorar uma visão de um sistema policêntrico para o Noroeste Peninsular, que promova uma nova vertebração do território suportada na articulação entre as pequenas e médias cidades e as áreas rurais circunvizinhas, ponto de vista partilhado por autarcas e técnicos que entrevistámos no Norte de Portugal e na Galiza no decurso deste estudo.

Obviamente que esta articulação implica uma particular atenção política e novas estratégias que contribuam para a promoção de redes profissionais que associem as organizações, designadamente PME, urbanas e rurais (colaboração), para uma articulação estreita entre pequenas e médias cidades às escalas nacional e transnacional (cooperação), para o reconhecimento de que as periferias rurais das grandes cidades devem partilhar da definição de estratégias de desenvolvimento das regiões urbanas (inclusão), para a consciencia-

[20] Foi um produto de consensos entre os ministros do ordenamento do território e desenvolvimento regional dos diferentes Estados-membros.

[21] Como se poderá verificar no artigo de João FERRÃO publicado pela Revista Eure em 2004, «A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: ...», há investigadores que não partilham da mesma opinião.

lização de que é imprescindível reforçar as redes de pequenas e médias cidades (integração), atender ao património natural, construído e imaterial existente (preservação), bem como aos recursos endógenos (valorização), eixos de intervenção que se não forem desvalorizados poderão contribuir para melhorar a coesão sócio-territorial.

Num anterior estudo sobre o Eixo Atlântico (Marques, 2003: 106) apresentámos algumas preocupações inerentes ao desenvolvimento local que acabam por ter pontos de encontro com a nova visão para as dinâmicas urbano–rurais promovida pelo EDEC, nomeadamente, a necessidade de incrementar a participação cívica e a responsabilidade partilhada[22], de valorizar os recursos locais e as PME como pilares da economia local, de fomentar a cooperação entre actores locais e entre territórios. A serem tidos em conta, estes aspectos poderão facilitar a apropriação de processos de mudança estrutural e funcional por parte das populações locais, bem como contribuírem para a construção de uma nova identidade produtiva e de um mais fácil relacionamento com outros territórios, ancorando o progresso na solidariedade cidade–campo.

Esta perspectiva de pensar o ordenamento, onde as pequenas e médias cidades podem ser a «âncora» do desenvolvimento, em que o «barco» é todo o território que com elas se inter-relaciona, é no fim de contas uma arquitectura territorial polinuclear que promove a harmonia entre o rural e o urbano, uma rede que pretende garantir que residir ou trabalhar no campo ou na cidade é tão só e apenas uma opção de vida, um ideal sustentado numa verdadeira cooperação onde a democraticidade, a participação e a complementaridade são os pilares do progresso.

Mudando de escala de análise e olhando para as realidades territoriais do Eixo Atlântico, vemos que desde cedo o fenómeno urbano foi influenciado por diferentes comportamentos demográficos que distinguem o noroeste mais povoado do nordeste. Quer em Portugal quer na Galiza, a demografia litoral evidenciava já um grande dinamismo no século XVI. No Norte de Portugal, a então «província» de entre Douro e Minho registava elevadas densidades populacionais frequentemente superiores à média nacional (32,6 hab/km^2 contra os 13,6 hab/km^2 do continente) e detinha 13,0% de centros urbanos com mais de 500 fogos (cerca de 2.200 hab.), enquanto em Trás-os-Montes existiam apenas 5,8% de centros urbanos com mais de 250 fogos e nenhum na classe anteriormente referida (Serrão, 1996: 67-73). Na Galiza, a atracção pelo litoral determinou que entre 1591-1752 a população crescesse na província de Santiago 320,1% e na de Tui 157,4%, contrariamente ao interior que registou 41,0% em Lugo e 63,0% em Ourense (Villares, 1991: 84-86).

Obviamente que o sobrepovoamento do litoral acabou por ter implicações na estrutura da propriedade. O regime minifundiário característico do noroeste, em termos territoriais, esbateu durante algum tempo e de certa forma a tradicional dicotomia cidade-campo. Todavia, enquanto lugar privilegiado de novas oportunidades, a cidade sempre teve uma «alma» diferente do campo, sendo por isso naturalmente encarada como um território de esperanças múltiplas para onde era mais fácil partir e o destino frequente dos grandes contingentes do êxodo rural, ávidos de encontrarem novos empregos e de terem acesso a uma crescente diversificação de equipamentos e serviços que tardariam a chegar aos seus locais de origem.

[22] Ver o conceito no glossário que surge no final do capítulo.

Com esta «diáspora» interna o crescimento dos centros urbanos foi-se tornando numa realidade territorial que acentuou a litoralização da concentração das decisões, do desenvolvimento económico, do acesso à cultura, da mobilidade, da população, etc., o que no Eixo Atlântico se traduziu num maior protagonismo das áreas metropolitanas mais próximas do litoral.

Apesar do espaço rural ser uma imagem que marca a maior parte da paisagem do Eixo Atlântico, há uma nítida dominância da população residente nos 18 centros urbanos que organizam o território (quadro 6) e onde se concentra 74,84% da população total dos municípios, 56,87% no litoral (Porto, A Coruña, Vigo, Vila Nova de Gaia).

Se atendermos ao peso da população residente nos diversos centros urbanos em 2001, verifica-se que a pressão é maior na Galiza, sobretudo em A Coruña, Ourense e Ferrol, enquanto em Portugal se destaca claramente o Porto, seguido a grande distância por Braga, Vila Nova de Gaia e Bragança, uma tendência que já se desenhava em 1991 quando nos concelhos de Braga e Bragança já residiam nas respectivas capitais cerca de 50% da população municipal (Souto González, 1999: 18). De notar, ainda, que nesta década houve incrementos espectaculares noutras cidades, como em Viana do Castelo, que passou de cerca de 10% para 41%.

Quadro 6. População residente nos centros urbanos e nos municípios (2001)

Centros Urbanos	Centros Urbanos	Municípios	%
Braga	109.460	164.192	66,67
Bragança	20.310	34.750	58,45
Chaves	17.535	43.667	40,16
Guimarães	52.182	159.576	32,70
Peso da Régua	9.353	18.832	49,67
Porto	263.131	263.131	100,00
Viana do Castelo	36.148	88.631	40,78
Vila Nova de Gaia	178.255	288.749	61,73
Vila Real	24.481	49.957	49,00
Eixo Atlântico/Norte Portugal	710.855	1.111.485	63,96
A Coruña	236.379	242.458	97,49
Ferrol	72.012	79.520	90,56
Lugo	79.858	89.509	89,22
Monforte de Lemos	16.317	19.817	82,34
Ourense	101.410	109.011	93,03
Pontevedra	55.057	76.798	71,69
Santiago de Compostela	79.300	93.273	85,02
Vigo	235.282	288.324	81,60
Vilagarcia de Arousa	18.222	33.907	53,74
Eixo Atlântico/Galiza	893.837	1.032.617	86,56
Total Eixo Atlântico	1.604.692	2.144.102	74,84

Fonte: Atlas das Cidades de Portugal, INE, 2002. Souto González (a), (b), 1999, pp. 24, 74, 98.

A observação da variação da população residente nos 40 anos considerados no quadro 7 (1960 a 1981) revela que houve uma atracção na generalidade dos centros urbanos do Eixo, com a consequente concen-

tração populacional, mantendo-se apenas no Porto uma tendência regressiva que se começou a manifestar no período 1981/2001. Apesar de ser nos centros mais próximas do litoral que ocorreram os maiores incrementos, tais como Vilagarcia de Arousa (314,99%), Vila Nova de Gaia (289,72%) e Vigo (238,88%), registam-se também importantes movimentos nos que «comandam» territórios mais rurais como Bragança (151,52%), Ourense (139,34%) ou Vila Real (138,54%).

A comparação entre 1960/1981 e 1981/2001 revela também a existência de diferenças significativas entre o Norte de Portugal e a Galiza. Enquanto no Norte de Portugal se assistiu nas duas últimas décadas do século XX a grandes crescimentos como os de Vila Nova de Gaia, Viana do Castelo e Guimarães, na Galiza houve um processo semelhante no período de 1960/1981 (Vilagarcia de Arousa, Vigo, Ourense), assistindo-se agora a uma situação claramente depressiva, fruto do crescimento periurbano das áreas urbanas no período 1981/2001, que no caso de Ferrol se traduziu mesmo numa variação negativa (-10,48%).

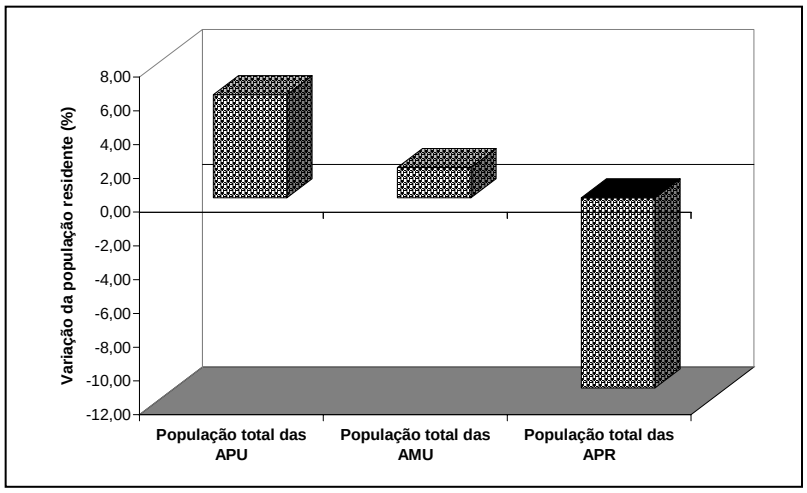
Quadro 7. Variação da população residente nos centros urbanos do Eixo Atlântico (1960/2001)

Centros urbanos	1960/1981 (%)	1981/2001 (%)	1960/2001 (%)
Braga	53,83	73,66	167,13
Bragança	75,62	43,22	151,52
Chaves	-12,85	52,93	33,29
Guimarães	-5,52	137,76	124,64
Peso da Régua	s.d.	s.d.	s.d.
Porto	7,89	-19,62	-13,28
Viana do Castelo	5,70	137,97	151,53
Vila Nova de Gaia	36,58	185,35	289,72
Vila Real	25,30	90,37	138,54
Eixo Atlântico/Norte Portugal	15,20	31,84	51,88
A Coruña	37,81	6,37	46,58
Ferrol	29,73	-10,48	16,13
Lugo	41,90	23,75	75,59
Monforte de Lemos	6,56	11,47	18,78
Ourense	115,77	10,93	139,34
Pontevedra	95,97	42,33	178,92
Santiago de Compostela	92,51	8,64	109,15
Vigo	146,60	37,42	238,88
Vilagarcia de Arousa	152,72	64,21	314,99
Eixo Atlântico/Galiza	68,13	16,50	95,87
Total Eixo Atlântico	41,33	22,83	73,60

Fontes: Elaboração própria a partir do Anuário Estatístico, INE, 1982. *Atlas das Cidades de Portugal*, INE, 2002. Plano Director Municipal de Peso da Régua, 1994. Souto González (a), (b), 1999, pp. 24, 74, 98.

No caso do Norte de Portugal, onde há uma tipologia em vigor para classificar as diferentes freguesias[23], é possível ainda perceber o comportamento da população residente entre 1991 e 2001 em *áreas predominantemente urbanas* (APU), *mediamente urbanas* (AMU) e *predominantemente rurais* (APR)[24]. Na figura 2 é visível o decréscimo da população residente em *freguesias predominantemente rurais* (-11,3%), por oposição aos crescimentos que ocorreram nas *mediamente urbanas* (1,8%) e *predominantemente urbanas* (6,1%), sobretudo nos municípios de Vila Real, Bragança e Chaves, onde a população residente nas APU registou incrementos de 18,8% em Vila Real, 24,4% em Bragança e 28,1% em Chaves, um crescimento também conseguido à custa das *predominantemente rurais* (Chaves, -9,7%; Bragança, -13,1%; Vila Real, -13,2%). Peso da Régua foi o único município que perdeu população em todas as freguesias, sobretudo nas *mediamente urbanas* (-22,4%) e *predominantemente rurais* (-21,2%). No estudo de caso levantamos uma hipótese explicativa para esta situação.

Figura 2. Variação da população residente (%) em APU, AMU e APR – 1991/2001.



A análise demográfica das freguesias, ao comprovar a tendência para a concentração da população em *áreas predominantemente urbanas*, nalguns casos em concelhos com um elevado peso de freguesias classificadas como *predominantemente rurais*, como Bragança (95,9%) ou Vila Real (46,7%), acaba de certa forma por justificar o aumento dos alojamentos vagos e secundários existentes, conforme se pode verificar no quadro apresentado na *Introdução*.

Com a apetência para residir nos principais centros urbanos dos municípios, era natural uma resposta da parte da construção imobiliária. No quadro 8 apresentam-se os novos edifícios licenciados no Norte de Portugal (2000) e na Galiza (2001), sendo evidente a pressão dos destinados à habitação, cujos valores os-

[23] 158ª Deliberação do Conselho Superior de Estatística, de 3 de Julho de 1998, publicada no Diário da República 210, IIª Série, de 11/09/1998.

[24] Apesar da classificação ser de 1998 utilizamo-la com os dados de 1991 para se proceder à comparação, considerando-se que as sobrevalorizações ou subvalorizações que possam ocorrer têm pouco significado para o que se pretende mostrar.

cilam entre os 81,69% de Lugo e os 100% de Chaves, apesar dos valores de Chaves e de Vila Real poderem também revelar uma falta de dinâmica empresarial ou um desequilíbrio entre residentes/trabalho ou criação de emprego.

Em termos de licenciamentos municipais foi em Braga e Guimarães que foram autorizados mais edifícios, respectivamente, 53,70% e 59,14%, o que no caso de Braga não é de estranhar dado o efeito conjugado da população jovem com a «agressividade» das empresas de construção civil. Quanto à Galiza distinguem-se os municípios de Santiago, Lugo e Vigo, mas com pesos claramente inferiores aos registados no Norte de Portugal (13,08% a 28,56%).

Olhando para o Eixo Atlântico no seu todo, verifica-se que dos 2.789 edifícios licenciados, 91,04% se destinam à habitação (91,97% na Galiza e 90,32% no Norte de Portugal). Uma análise mais pormenorizada da questão da habitação no Eixo Atlântico será efectuada no capítulo 2.

Quadro 8. Edifícios novos (Norte de Portugal – 2000[25]/Galiza – 2001)

Municípios	Edifícios novos			
	Total	%	Para Habitação	%
Braga	849	53,70	754	88,81
Bragança	244	15,43	216	88,52
Chaves	267	16,89	267	100,00
Guimarães	935	59,14	831	88,88
Peso da Régua	41	2,59	36	87,80
Porto	126	7,97	117	92,86
Viana do Castelo	533	33,71	448	84,05
Vila Nova de Gaia	699	44,21	641	91,70
Vila Real	349	22,07	339	97,13
Eixo Atlântico/Norte Portugal	1.581	100,00	1.428	90,32
A Coruña	122	10,10	104	85,25
Ferrol	59	4,88	55	93,22
Santiago de Compostela	345	28,56	332	96,23
Lugo	213	17,63	174	81,69
Monforte de Lemos	32	2,65	30	93,75
Ourense	104	8,61	100	96,15
Pontevedra	104	8,61	98	94,23
Vigo	158	13,08	154	97,47
Vilagarcía de Arousa	71	5,88	64	90,14
Eixo Atlântico/Galiza	1.208	100,00	1.111	91,97
Total Eixo Atlântico	2.789		2.539	91,04

Fonte: *Estatísticas da Construção de Edifícios*, INE, 2000. Informação disponível não publicada. *Estatística de Edificación e Vivenda*, IGE, Ministerio de Fomento.

Apesar de na maior parte dos casos os cidadãos abandonarem os seus locais de origem por motivos familiares, profissionais ou de saúde, saindo do campo para a cidade ou vice-versa, do campo para outro campo ou

[25] O valor para o Norte de Portugal está subavaliado porque não há dados do licenciamento do concelho da Trofa.

da cidade para outra cidade, muitas vezes as «imagens» que têm dos territórios pode ser uma condicionante da mobilidade ou um estímulo para a decisão de partir.

Em estudo anterior (Marques, Souto González, Cidrais, 1999: 248-267) tentámos mostrar que as «imagens territoriais» são um campo de análise a explorar no domínio das novas dinâmicas espaciais, até porque são um bom *feedback* para qualquer decisor. Agora, aproveitando os dados recolhidos em 2004 pelo *Instituto Sondaxe*[26], regressamos à sua observação em algumas cidades do Eixo Atlântico. No quadro 9 apresentam-se diferentes «graus de satisfação» dos inquiridos em relação a diversos aspectos da cidade onde residem.

Quadro 9. Graus de satisfação em relação à cidade de residência (%) – 2004.

Parâmetros	Municípios											
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12
Qualidade dos serviços públicos administrativos												
Maior satisfação	29,4	26,3	33,1	26,8	25,8	48,2	38,9	34,7	58,3	49,7	36,7	25,9
Menor satisfação	57,7	53,0	61,8	62,4	58,3	31,2	46,9	40,2	24,6	39,7	38,6	45,7
Qualidade do espaço construído (ruas, espaços públicos, limpeza e estética dos edifícios)												
Maior satisfação	75,1	30,4	32,5	63,4	53,3	46,5	43,7	42,7	48,3	59,2	58,8	16,5
Menor satisfação	20,8	62,5	66,3	35,0	44,1	51,6	55,2	54,6	49,6	38,0	39,9	81,5
Qualidade dos serviços de Transporte Público												
Maior satisfação	46,1	33,4	53,9	32,9	40,3	48,0	45,3	50,6	27,3	64,6	59,0	36,7
Menor satisfação	39,4	43,9	38,2	45,3	49,9	42,6	46,7	28,5	64,4	29,7	32,6	54,2
Valorização dos espaços naturais (espaços verdes, rios, etc.)												
Maior satisfação	55,9	34,9	36,7	66,5	42,0	50,8	47,5	61,2	65,0	64,6	71,6	23,1
Menor satisfação	38,3	56,1	60,5	28,9	49,4	46,8	51,0	36,7	34,1	31,7	26,0	71,2
Qualidade da oferta cultural e de lazer												
Maior satisfação	47,6	21,9	37,9	24,0	33,0	49,0	24,2	34,4	36,2	48,1	64,2	37,0
Menor satisfação	37,9	64,0	49,7	57,7	52,0	39,3	65,9	56,1	53,2	45,1	28,9	43,4
Nível de segurança dos cidadãos												
Maior satisfação	84,3	42,4	23,6	41,4	31,2	55,8	60,6	54,8	57,0	35,6	66,9	34,5
Menor satisfação	13,2	55,5	72,9	53,8	65,3	42,1	36,7	41,4	40,0	60,6	31,7	61,0
Oportunidades de emprego												
Maior satisfação	11,7	12,1	7,6	6,7	13,0	8,8	5,0	19,5	5,8	21,0	10,3	11,8
Menor satisfação	76,6	79,5	80,6	80,5	80,2	81,6	89,6	76,2	89,8	69,7	80,8	67,5

[26] Provenientes dos cerca de 815 inquéritos validados no âmbito da *Agenda 21 Local e Auditoria Urbana* (2004) em Bragança, Porto, Peso da Régua, Viana do Castelo, Vila Nova de Gaia, A Coruña, Ferrol, Lugo, Monforte de Lemos, Ourense, Santiago de Compostela e Vigo.

Parâmetros	Municípios											
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12
Oportunidades para participar no planeamento local e no processo de tomada de decisões												
Maior satisfação	24,9	14,7	18,1	9,7	16,5	12,5	12,9	16,0	20,8	20,7	15,7	5,5
Menor satisfação	55,4	57,9	51,8	61,1	48,9	64,8	59,1	43,7	43,0	55,2	52,6	42,7
Gestão ambiental municipal												
Maior satisfação	52,7	27,2	27,1	27,0	39,3	36,0	30,6	35,1	37,2	42,4	52,6	11,7
Menor satisfação	39,7	37,5	46,2	44,8	31,6	46,9	50,3	40,8	43,4	40,5	31,2	45,8
Satisfação geral com a cidade como lugar para viver												
Maior satisfação	88,3	67,5	70,8	84,1	77,7	87,4	65,4	76,7	74,7	66,5	77,7	60,2
Menor satisfação	10,2	32,1	27,5	15,5	19,9	11,7	33,2	22,8	24,6	32,2	21,9	37,8

Fonte: *Instituto Sondaxe* 2004, dados não publicados. Elaboração própria.

Nota: Não se apresentam os valores dos inquiridos que não sabem ou não respondem (NS/NR) porque o seu peso é irrelevante no universo objecto de estudo.

Códigos dos municípios onde foram efectuados os inquéritos.

M1 – Bragança	M2 – Peso da Régua	M3 – Porto
M4 – Viana do Castelo	M5 – Vila Nova de Gaia	M6 – A Coruña
M7 – Ferrol	M8 – Lugo	M9 – Monforte de Lemos
M10 – Ourense	M11 – Santiago de Compostela	M12 – Vigo

Da análise do maior ou menor «grau de satisfação»[27] com alguns dos aspectos directamente relacionados com a vida quotidiana nas cidades, ressalta de imediato que a maioria dos cerca de 815 inquiridos considera que a sua cidade *é um bom lugar para viver*, apesar de revelarem uma particular insatisfação com aspectos tão importantes como a *qualidade dos serviços públicos* existentes (generalizada nas cidades portuguesas), a *qualidade do espaço construído* (sobretudo Lugo, Porto e Vila Nova de Gaia) e a *qualidade da oferta cultural e de lazer* (sobretudo Ferrol e Peso da Régua).

As *oportunidades de participação no planeamento local e no processo de tomada de decisões*, bem como as *oportunidades de emprego*, foram os dois aspectos com os quais os cidadãos se mostraram menos satisfeitos, sobretudo o emprego. Em 2001 as taxas de desemprego nos municípios oscilavam entre os valores máximos de 17,6% em A Coruña e 15,9% em Vilgarcia e os mínimos de 5,3% em Guimarães e 7,0% em Peso da Régua.

A questão da empregabilidade nos centros urbanos, não sendo fácil de resolver no contexto dos actuais processos de globalização, sobretudo nas pequenas e médias cidades, é passível de intervenções políticas

[27] A *maior satisfação* corresponde ao agrupamento dos valores correspondentes a *muito* e *bastante satisfeito*, enquanto a *menor satisfação* aos valores de *pouco* e *nada satisfeito*.

locais tendentes a qualificar o ambiente social, de forma a atrair empregadores e quadros qualificados. Melhorar o acesso à saúde e à cultura, melhorar a gestão ambiental, a segurança e as acessibilidades, promover um ensino e uma investigação de qualidade, são algumas vantagens locativas que qualquer empregador tomará em consideração.

Quanto à participação local dos cidadãos, o descontentamento evidenciado pelos inquiridos entronca directamente na falta de uma cultura de «governança», pelo menos enquanto exercício do poder político ancorado numa relação estreita entre os cidadãos/organizações da sociedade civil e as autoridades públicas locais.

De uma forma geral assume-se que os cidadãos ou são pouco participativos ou não têm qualificação para debater os ordenamentos propostos e dessa forma evita-se criar mecanismos que promovam o seu envolvimento. O *Regulamento De Participación Cidadá* (2004) do município de Lugo, podendo ser encarado como uma forma de controlo da participação espontânea, é todavia um documento que deve ser tido em conta por outros concelhos e que tem a virtude de reconhecer que a democracia participativa é um elemento enriquecedor da democracia representativa. No entanto, não deixa de ser curioso que os inquiridos de Lugo se mostrem descontentes com as *oportunidades para participarem*.

Relativamente às questões que se prendem com o *nível de segurança dos cidadãos* e com a *gestão ambiental* as opiniões dos inquiridos estão bastante mais divididas. Os problemas de segurança parecem mais preocupantes em cidades como o Porto, Vila Nova de Gaia, Vigo ou Ourense, contrariamente à satisfação revelada em relação a Bragança, Ferrol ou Santiago de Compostela.

A atenção municipal para com o ambiente é mais reconhecida em Bragança, Santiago de Compostela e Ferrol, apesar das percentagens de resposta relativamente a esta questão revelarem algum desapego no que toca à temática ambiental, quiçá desconhecimento, o que parece um contra-senso se atendermos à cada vez maior atenção dedicada pela sociedade aos aspectos ambientais, bem como ao facto da *contaminação atmosférica* surgir entre os dez principais problemas que os inquiridos consideraram poder afectar a sua cidade nos próximos 20 anos, entre os quais se contam também o *acesso à habitação*, o *desemprego*, a *assistência à terceira idade* e a *toxicodependência*.

Todavia, como se pode ver pelo quadro 10, há cada vez maior atenção por parte dos municípios em relação a envolventes ambientais como a recolha selectiva de lixos, o tratamento de águas residuais ou o tratamento de resíduos sólidos urbanos (RSU). Já no que diz respeito ao controlo da poluição atmosférica e ao controlo do ruído muito está por fazer.

Quadro 10. Situação ambiental nos municípios do Eixo Atlântico.

Município	Recolha selectiva de lixo (SIM/NÃO)	Tratamento de águas residuais (SIM/NÃO)	Tratamento de RSU	Controlo da poluição atmosférica (SIM/NÃO)	Controlo do ruído (SIM/NÃO)
Braga	Sim	Sim	Braval	2 estações	Não
Bragança	Sim	Sim	Resíduos do Nordeste, EIM	Não	Não
Chaves	Sim	Sim	RESAT	Não	Não
Guimarães	Sim	Sim	AMAVE	Não	Não
Peso da Régua	Sim	Sim	AM Vale do Douro Norte		
Porto	Sim	Sim	LIPOR	Não	Não
Viana do Castelo	Sim	Sim	RESULIMA		
Vila Nova de Gaia	Sim	Sim	SULDOURO	Não	Casos pontuais
Vila Real	Sim	Sim	AM Vale do Douro Norte	Não	Sim
A Coruña	Sim	Sim	Sogama	Não	Em estudo
Ferrol	Sim	Sim	Sogama	Não	Não
Lugo	Sim	Sim	Sogama	Não	Não
Monforte de Lemos	Sim	Sim	Sogama	Não	Não
Ourense	Sim	Sim	Sogama	Não	Não
Pontevedra	Sim	Sim	Sogama	Não	Não
Santiago de Compostela	Sim	Sim	Sogama	Não	Não
Vigo	Sim	Sim	Sogama	Não	Em estudo
Vilagarcía de Arousa	Sim	Sim	Sogama	Não	Não

Nota: No caso de Portugal, apesar de nem todas as empresas de tratamento de RSU terem o mesmo estatuto jurídico, reúnem no seu seio diversos municípios.

Fontes: *Estadísticas do Ambiente*, INE. Instituto dos Resíduos (http://www.inresiduos.pt). Sogama – Sociedade Galega do Ambiente.

A sensibilidade e a generalização da gestão ambiental por parte da política municipal nos municípios rurais funciona, também, na nossa perspectiva, como uma mais-valia que contribui para que seja mais fácil optar por residir fora dos principais centros urbanos, pois ninguém quer comprar casa hoje e ter amanhã quase à porta uma lixeira ao ar livre, um cemitério de automóveis ou descargas sucessivas de produtos nauseabundos para as linhas de água.

Na verdade, sair da cidade para empreendimentos imobiliários na sua periferia, um contributo para o avanço dos processos de periurbanização, tem vindo a tornar-se mais fácil, para o que contribuem as novas mobilidades suportadas no transporte individual e na melhoria dos transportes colectivos, mas também o diferente preço do solo, a fraca fiabilidade do mercado de arrendamento, o forte abaixamento das taxas de juro, a facilidade de acesso ao crédito para habitação, o crescente aumento da motorização e da apetência por casas espaçosas, com lareira e facilidade de estacionamento.

No entanto, é de prever que também num futuro próximo o novo paradigma da tecnologia da informação venha a contribuir para aumentar ainda mais a descentralização da cidade por via da desconcentração do trabalho[28], das compras (comércio electrónico), da educação (formações *on-line*) e da saúde (consultórios

[28] Segundo Qvortup (1992), citado por Castells (2002: 514), há três grandes tipos de trabalhadores à distância: *substituidores* (substituem o serviço efectuado num ambiente de trabalho tradicional pelo serviço feito em casa), *autónomos* (trabalham *on-line* a

on-line), não sendo por isso difícil de admitir, como Castells (2002: 515), o aparecimento de "*telecentros … instalações com computadores em rede espalhados nos subúrbios das áreas metropolitanas para os trabalhadores operarem on-line com as suas empresas*" ou até a "*terciarização do trabalho electrónico*".

Nos estudos de caso abordaremos mais pormenorizadamente algumas das transformações que estão a ter implicações no dinamismo das respectivas áreas urbano-rurais dos municípios de Braga–Guimarães, Vila Real–Peso da Régua, Vigo–Pontevedra e Lugo.

4. Transformações em curso nos territórios do Eixo Atlântico.

4.1. Enquadramento metodológico.

Actualmente já existem alguns diagnósticos sobre diferentes aspectos sócio-culturais, sócio-demográficos e sócio-económicos do Noroeste Peninsular, alguns deles promovidos pelo Eixo Atlântico, pelo que consideramos mais pertinente no contexto deste Estudo Estratégico olhar para o futuro dos territórios numa perspectiva sistémica, de forma a reflectir sobre as alterações verificadas nestes últimos anos, as quais, não tendo ainda configurado uma situação de mudança, permitem acreditar que há uma conjugação de factores que a manterem-se no tempo irão contribuir para modificar o curso da sua história.

A definição de eixos estratégicos para intervir nos territórios é sempre uma tarefa delicada, pois as variáveis em jogo são inúmeras e o diálogo entre crescimento económico e desenvolvimento humano continua a não ser fácil, sobretudo porque o segundo é menos perceptível no actual imediatismo social, razão pela qual alguns eleitos locais acabam por privilegiar a maior visibilidade do primeiro, muitas vezes à custa de falsas esperanças de empregabilidade, de atracções residenciais desqualificadoras dos territórios, mas rentáveis para os cofres municipais, de apostas na promoção do «milagre turístico», o qual, em muitos casos, é falaciosamente encarado como um factor de inclusão dos territórios que o abraçam, determinando o aparecimento de opções nem sempre conformes com a conjugação entre forças e oportunidades, a opção mais pertinente para um desenvolvimento local sustentado.

Este Estudo Estratégico, para além de dar conta de boas práticas que se pretendem demonstrativas e transferíveis, tem ainda por objectivo sugerir domínios de intervenção, pelo que a análise DAFO se apresenta como a melhor opção para pensar o meio local de uma forma pró-activa.

Assim sendo, a apresentação dos cenários existentes e as sugestões de alternativas para melhorar a competitividade dos territórios terão em linha de conta as debilidades, as ameaças, as forças e as oportunidades, quatro domínios-chave que nos dão a leitura dos ambientes em presença, respectivamente, do ambiente interno comandado pelas forças e debilidades e do externo dependente das oportunidades e das ameaças.

partir de casa), *complementares* (trazem para casa trabalho complementar do escritório convencional). Obviamente que a estas categorias se podem juntar os «liberais», que já exercem diversas actividades *on-line* a partir dos seus escritórios, por vezes até móveis.

As forças correspondem às vantagens internas dos territórios em relação aos concorrentes mais directos, enquanto as debilidades destacam as desvantagens internas. As oportunidades são os aspectos positivos do ambiente externo aos territórios que, se devidamente valorizados e aproveitados, são potenciadores de vantagens competitivas. As ameaças correspondem aos aspectos negativos que rodeiam os territórios e que podem pôr em causa as vantagens competitivas.

As estratégias de intervenção territorial a privilegiar deverão, por isso, assentar na conjugação das forças (ambiente interno) com as oportunidades (ambiente externo), as duas dimensões-chave positivas. Todas as restantes combinações acarretam factores de risco, particularmente evidentes quando se pretende implementar algo num cenário dominado por ameaças e debilidades, enquadramento em que se investe no «sacrifício» das gentes e do território.

4.2. Dinâmicas territoriais e eixos de intervenção estratégica.

- Braga – Guimarães.

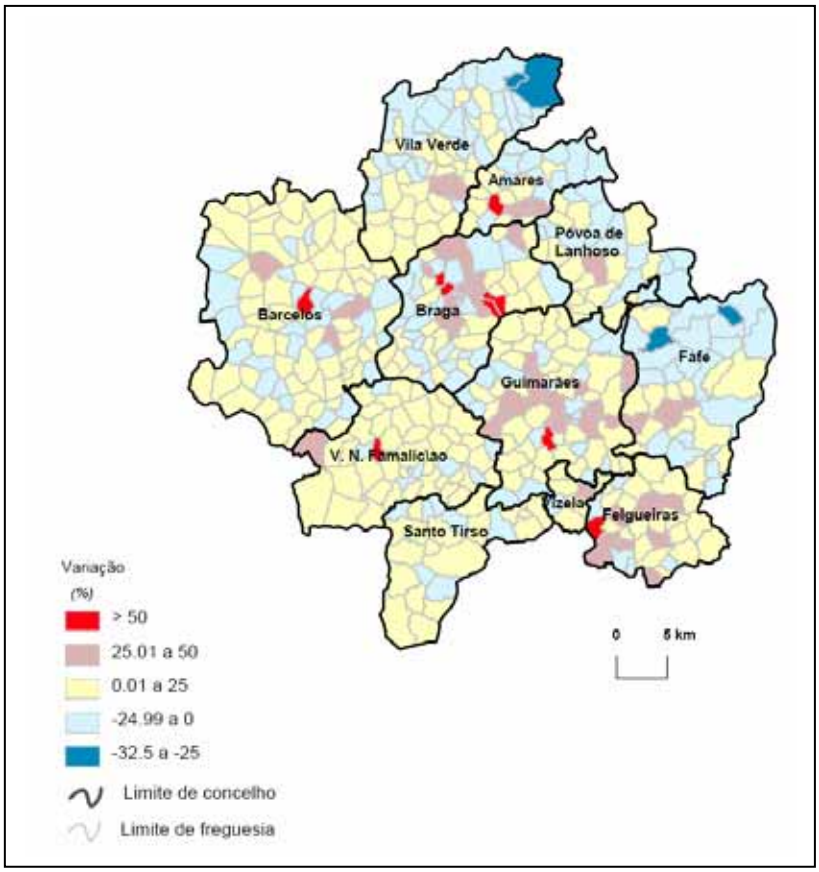
Braga e Guimarães são os dois principais concelhos «âncora» das sub-regiões Cávado e Ave constituídas por um total de 12 municípios onde, em 2001, residiam 897.464 habitantes. Em termos globais o Cávado e o Ave registam uma dinâmica populacional considerável desde 1981, apresentando entre 1991–2001 crescimentos de, respectivamente, 10,7% e 10,2%, valores claramente superiores aos da Região Norte (5,3%).

Braga, para além de ser um catalizador do desenvolvimento sub-regional, é o segundo município com maior crescimento populacional entre 1991–2001 (15,9%) e com uma das maiores densidades populacionais (894,1 hab/km^2), só ultrapassada por Vizela (948,0 hab/km^2). Quanto a Guimarães, o seu crescimento demográfico é bem mais modesto (8,9% entre 1991–2001) revelando uma menor capacidade atractiva, por oposição a municípios que lhe são contíguos como Fafe (9,6%), Vila Nova de Famalicão (11,0%) e Vizela (22,5%).

Para além destes municípios destacam-se ainda os de Barcelos e Amares que apresentam variações populacionais igualmente significativas (Amares – 10,1%; Barcelos – 8,5%), um sinal de que se está a construir um subsistema urbano que vai incorporando as freguesias rurais, maioritariamente localizadas nos concelhos de Vila Verde, Amares, Póvoa de Lanhoso, Fafe e Barcelos.

A variação da população residente por freguesias entre 1991–2001 ilustra igualmente a amplitude das actuais dinâmicas demográficas nas NUT III Cávado e Ave e a fragmentação do processo de urbanização em curso (figura 3). As freguesias mais repulsivas, com variações iguais ou superiores a -25%, encontram-se em Vila Verde (Valdreu e Gondomar a NE) e Fafe (Vila Cova a NO e Gontim a NE), enquanto as manchas urbanas mais significativas destacam as freguesias com maior centralidade nos concelhos de Braga, Guimarães, Felgueiras e Barcelos, com crescimentos superiores a 25%.

Figura 3. Variação da população residente por freguesias (1991–2001).
Tratamento próprio a partir dos Censos 2001, INE.



Todavia, a variação da população ao nível das freguesias evidencia também que as mais atractivas se posicionam de uma forma geral em torno dos municípios de Braga e de Guimarães, revelando a presença de um processo de urbanização difuso e fragmentado por freguesias menos dinâmicas, nalguns casos porque mais periféricas em relação aos eixos viários principais.

O dinamismo evidenciado pelas NUT III Cávado e Ave, bem como a sua crescente afirmação na Região Norte, conduziu a que os municípios de Braga, Guimarães, Barcelos e Vila Nova de Famalicão, juntamente com a Universidade do Minho e a Associação Industrial do Minho, assinassem em Janeiro de 2003 um *Protocolo de Desenvolvimento Regional* onde assumiram a necessidade de criar estratégias conjuntas para a promoção da qualidade de vida das populações, através do acesso à formação, à qualificação, ao emprego e à cultura. Em Março de 2003 este Protocolo evoluiu para um *Pacto de Desenvolvimento Regional* que passou a contar com a União dos Sindicatos de Braga como novo parceiro e a integrar um total de 24 municípios (quadro 11).

Reconhecendo explicitamente a existência de um eixo de desenvolvimento polarizado por um «quadrilátero urbano» constituído pelos municípios promotores do *Pacto de Desenvolvimento*, bem como a necessidade de construir o futuro com base num modelo de desenvolvimento regional socialmente coerente e territorialmente facilitador das complementaridades em presença, esta perspectiva de cooperação inter-territorial parece-nos extremamente importante, quer ao nível da afirmação sub-regional quer no âmbito da inclusão dos espaços periurbanos numa dinâmica socioeconómica mais alargada[29].

Ao integrar concelhos onde a proximidade é uma mais-valia para alicerçar complementaridades, tanto mais que estamos a falar de distâncias máximas inter-concelhias de cerca de 60 km e de distâncias médias inferiores a 18 km, esta visão estratégica do desenvolvimento sub-regional pode contribuir para melhorar a coesão sócio-territorial indispensável ao combate das assimetrias ainda existentes. A título de exemplo e se atendermos à variação da população entre 1991–2001 apresentada no quadro 11, verifica-se ao nível das dinâmicas demográficas a existência de uma grande predominância de concelhos repulsivos a Norte do «quadrilátero urbano», respectivamente, Terras de Bouro, Melgaço, Monção, Arcos de Valdevez, Paredes de Coura, Valença e Vila Nova de Cerveira. O quadro 11 evidencia ainda a maior importância sub-regional dos municípios que integram o «quadrilátero urbano» aos quais se associa também Vizela.

[29] Os eixos prioritários da cooperação são a economia digital, a sociedade da informação, o *marketing* territorial e a afirmação científico-cultural, as grandes apostas para atrair investimentos externos e fixar quadros qualificados e investigadores.

Quadro 11. Municípios que integram o *Pacto de Desenvolvimento Regional.*

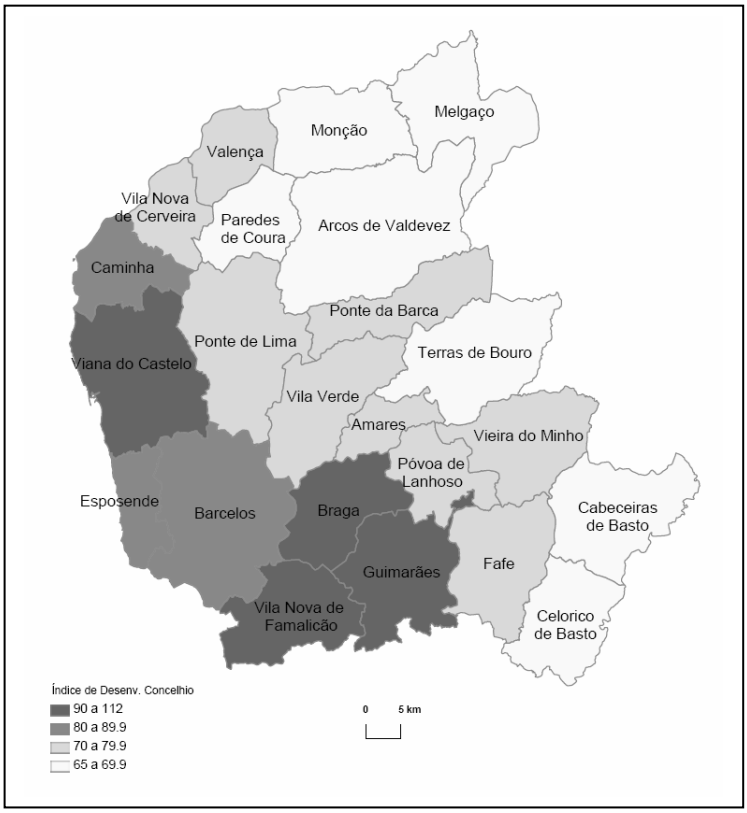
NUTS / MUNICÍPIOS	Estrutura etária da população residente (%) 2001				Variação população (%)	Densidade populacional (hab/km^2)	Nº de edifícios (%)	Ensino atingido (% dos níveis considerados) 2001		Taxa de analfabetismo (%)		População economicamente activa (% na NUT)	Taxa de actividade (%)		Taxa de desemprego (%)		IDC (%)
	0-14 anos	15-24 anos	25-64 anos	≥ 65 anos	1991-2001	2001	2001	Básico Secundário	Superior	1991	2001	2001	1991	2001	1991	2001	1998
Minho-Lima	**15,1**	**14,4**	**50,6**	**20,0**	**-1,2**	**111,3**	**100,0**	**91,1**	**8,9**	**13,9**	**11,6**	**100,0**	**40,8**	**41,6**	**5,0**	**6,8**	**78,4**
Arcos de Valdevez	12,9	12,9	47,5	26,8	-10,0	54,3	13,6	93,6	6,4	21,3	20,3	8,0	35,2	33,7	3,8	6,7	65,9
Caminha	14,4	14,5	50,8	20,3	4,3	122,9	7,4	89,6	10,4	9,6	7,1	6,8	39,7	41,3	4,4	7,7	81,9
Melgaço	10,3	11,1	48,2	30,4	-11,0	41,2	6,2	92,0	8,0	19,2	15,2	3,1	33,7	31,7	2,9	5,3	68,2
Monção	11,9	13,4	49,6	25,1	-10,3	92,6	10,1	92,2	7,8	16,3	14,1	7,1	42,6	37,2	2,9	6,1	68,4
Paredes de Coura	12,4	13,2	49,1	25,2	-9,8	68,0	4,7	95,9	4,1	24,1	19,8	3,7	44,3	40,0	7,0	7,8	68,4
Ponte da Barca	16,3	14,4	48,5	20,8	-3,2	69,8	5,6	93,4	6,6	20,9	16,7	4,7	38,2	37,8	4,0	8,1	71,7
Ponte de Lima	18,1	15,7	49,3	16,9	0,9	136,6	15,5	94,5	5,5	14,3	12,0	17,9	41,6	42,0	4,6	6,0	74,2
Valença	14,4	13,4	51,2	21,0	-5,7	119,1	5,9	94,0	6,0	10,9	9,6	5,9	40,0	43,1	6,0	6,4	74,5
Viana do Castelo	15,9	15,1	52,9	16,1	5,8	275,8	26,7	87,6	12,4	8,9	7,5	39,4	43,6	46,2	6,2	7,1	90,8
Vila Nova de Cerveira	14,4	13,4	50,2	22,0	-4,5	80,4	4,3	93,1	6,9	12,9	10,6	3,5	37,1	41,1	3,2	6,3	72,9
Cávado	**19,4**	**16,6**	**52,2**	**11,8**	**10,7**	**313,9**	**100,0**	**89,4**	**10,6**	**9,5**	**7,6**	**100,0**	**45,5**	**49,2**	**3,9**	**5,8**	**93,5**
Amares	19,3	17,0	49,2	14,5	10,1	224,5	6,7	94,7	5,3	12,3	10,8	4,1	37,2	43,0	4,4	6,8	73,1
Barcelos	20,2	17,1	52,0	10,8	8,5	320,0	29,9	95,0	5,0	9,3	7,6	31,8	47,3	50,4	2,6	4,3	86,0
Braga	**18,7**	**16,2**	**54,2**	**10,8**	**15,9**	**894,1**	**30,9**	**82,1**	**17,9**	**6,9**	**5,8**	**44,0**	**47,7**	**51,9**	**4,9**	**6,9**	**111,9**
Esposende	20,0	16,8	51,1	12,0	10,2	347,6	12,2	92,2	7,8	9,1	7,3	8,4	48,3	49,0	3,1	4,9	83,9
Terras de Bouro	16,6	15,0	47,2	21,2	-12,8	29,6	4,1	96,3	3,7	18,2	15,6	1,5	32,1	35,8	9,4	11,3	66,2
Vila Verde	19,7	16,8	48,7	14,8	4,9	202,1	16,1	95,1	4,9	15,4	11,9	10,0	38,2	41,7	4,0	5,4	71,3
Ave	**18,9**	**15,9**	**53,8**	**11,4**	**10,2**	**406,6**	**100,0**	**93,2**	**6,8**	**9,5**	**7,7**	**100,0**	**50,4**	**51,8**	**3,9**	**5,6**	**87,2**
Fafe	18,7	16,2	51,8	13,3	9,6	239,3	13,0	93,7	6,3	12,3	9,9	9,5	45,9	47,5	4,5	6,5	78,4
Guimarães	**19,6**	**16,4**	**53,8**	**10,2**	**8,9**	**656,0**	**28,3**	**93,0**	**7,0**	**9,2**	**7,4**	**32,5**	**51,9**	**53,8**	**3,6**	**5,3**	**91,3**
Póvoa de Lanhoso	19,7	17,4	48,2	14,8	4,9	170,3	6,2	95,4	4,6	14,8	11,7	3,7	38,5	42,9	4,4	4,5	72,9
Vieira do Minho	17,2	16,2	47,7	18,9	-8,1	66,3	4,8	94,8	5,2	15,4	12,8	2,0	32,7	36,4	10,7	9,2	70,5
Vila Nova de Famalicão	18,8	15,6	55,0	10,6	11,0	628,7	23,4	92,5	7,5	8,2	6,7	25,6	51,9	53,0	3,2	5,2	91,7
Vizela	21,5	15,9	54,0	8,6	22,5	948,0	3,7	96,1	3,9	9,3	7,9	4,7	54,7	54,7	2,9	4,9	s.d.
Tâmega	**20,7**	**16,3**	**51,2**	**11,8**	**6,2**	**208,8**	**100,0**	**95,5**	**4,5**	**12,3**	**10,2**	**100,0**	**42,5**	**46,0**	**4,1**	**5,1**	**77,3**
Cabeceiras de Basto	19,8	16,6	46,0	17,7	8,2	73,2	4,46	94,3	5,7	20,4	16,0	2,7	34,5	38,9	8,3	4,9	68,7
Celorico de Basto	19,2	17,2	45,9	17.7	-6,1	111,3	5,26	95,9	4,1	19,7	16,6	3,2	37,1	39,4	4,0	6,6	65,4

Notas: - O IDC corresponde ao *índice de desenvolvimento concelhio*. - No cálculo da *variação da população* retirou-se ao município de Guimarães em 1991 os residentes que passaram a integrar em 1998 o município de Vizela, criado com a Lei 63/98 de 1 de Setembro de 1998. - A cinzento estão identificados os concelhos limítrofes a Braga e Guimarães.

Fontes: *Recenseamento Geral da População e Habitação - 2001* (Resultados Definitivos), Lisboa, INE. FONSECA, Paulo A. Lucas - *Índices de Desenvolvimento Concelhio*, Lisboa, INE, 2002.

Atendendo ao *índice de desenvolvimento concelhio*[30] para 1998 (figura 4), um indicador composto que incorpora índices sintéticos que atendem aos grandes objectivos de desenvolvimento do milénio, nomeadamente, saúde, educação, rendimento e empregabilidade, vemos que há uma clara liderança dos promotores do *Pacto de Desenvolvimento Regional*, com Braga em lugar de destaque (111,9) e muito acima do valor da Região Norte (93,3), seguida de Vila Nova de Famalicão (91,7), Guimarães (91,3) e Barcelos (86,0). Simultaneamente ressalta a perifecidade dos concelhos de Terras de Bouro, Melgaço, Monção, Arcos de Valdevez, Paredes de Coura, Celorico de Basto e Cabeceiras de Basto, em que o valor do índice não ultrapassa os 68,7 (Cabeceiras de Basto) e tem um mínimo de 65,4 em Celorico de Basto.

Figura 4. Índice de desenvolvimento concelhio dos municípios limítrofes e envolventes de Braga e Guimarães. Tratamento próprio a partir dos dados de Fonseca, 2002.



Pensando apenas nas duas sub-regiões mais dinâmicas que fazem parte deste recente *Pacto de Desenvolvimento Regional* (Cávado e Ave), verifica-se que estamos perante uma «área urbana» cujo dinamismo se tem vindo a afirmar desde a década de 70 e que se está a constituir num «quadrilátero de desenvolvimento»

[30] O *índice de desenvolvimento concelhio* (IDC) é uma média aritmética de cinco índices parciais ponderados, respectivamente, índice de demografia; índice de saúde e assistência social; índice de educação e cultura; índice de rendimento; índice de emprego e actividade económica (ver os indicadores originais de cada um dos índices em Fonseca, 2002: 9).

(Braga–Guimarães–Vila Nova de Famalicão–Barcelos) ao qual se pode juntar o recente município de Vizela e cuja liderança deve ser naturalmente assumida por Braga.

A importância que o município de Braga já reflecte na Região Norte e o facto da sua área de influência se começar a alargar significativamente, podendo eventualmente com as novas acessibilidades vir a estender-se até Montalegre e Chaves, posiciona-o no Eixo Atlântico como um importante centro de desenvolvimento que, cada vez mais, adquire dinâmicas próprias que contribuem para que reforce o seu peso sub-regional e se assuma como o líder natural da *Grande Área Metropolitana do Minho*.

Obviamente que a afirmação sub-regional dos territórios objecto de estudo dependerá das opções estratégicas que os responsáveis políticos forem delineando e da forma como vierem a conceber a cooperação e a integração territorial. No quadro 12 apresenta-se um diagnóstico da situação actual, outros serão possíveis dependendo do que se valorize, podendo-se concluir que estamos perante um ambiente interno onde se conjugam diversas potencialidades facilitadoras de uma crescente coesão sócio-territorial, para o que muito contribui a presença do ensino superior e politécnico em Braga, Guimarães, Vila Nova de Famalicão e Barcelos, um indiscutível motor de inovação social e económica.

A conjugação das potencialidades e oportunidades elencadas permite pensar em diferentes alternativas promotoras de crescimento económico indutor de um desenvolvimento humano sustentável. Contudo, pelo impacto que poderá existir para a inclusão de alguns territórios mais periféricos nas dinâmicas de desenvolvimento, destaca-se o *cluster* do turismo alertando-se para a necessidade de existir uma perspectiva integradora das fileiras ambiental, de aventura, cultural, histórico, religioso e rural tradicional.

No quadro do turismo rural tradicional e de forma a conter a desertificação das aldeias com o concomitante aparecimento de «depressões» demográficas que dificultam a construção de um território coerente e integrado, salientam-se pela sua importância a recuperação das «aldeias de tradição» e das «aldeias da saudade», como Mós ou Figueiró em Fafe, Agra em Vieira do Minho, Brufe e Cutelo em Terras de Bouro, Pequenina, Casais de Vide e Gondomar em Mixões da Serra (Vila Verde).

A sua conjugação com o turismo ambiental e de aventura é outra mais-valia promotora de desenvolvimento local/rural. A barragem da Queimadela (freguesia da Queimadela, Fafe) e o parque de campismo que lhe dá apoio são no âmbito do turismo ambiental uma potencialidade a valorizar, dada a crescente procura para este tipo de oferta. O Parque Aventura *DiverLanhoso* (lugar de Porto de Bois, freguesia de Oliveira, Póvoa de Lanhoso), a pouco mais de 20 km de Braga, é um outro exemplo a salientar por se tratar de um dos maiores parques de aventura da Europa, com cerca de 28 actividades (*paintball*, caça ao tesouro, *rappel*, BTT, *rafting*, *canoying*, *kayaks*, etc.), alojamento (6 casas rústicas com capacidade para 42 pessoas e um dormitório para mais 60), parque de campismo (cerca de 10 000 m^2 de área) e restaurante. A integração destas fileiras com o turismo religioso de Braga e o histórico de Guimarães é uma potencialidade em que o *marketing* do território deve apostar.

Quadro 12. Diagnóstico da situação actual (Braga–Guimarães)

INTERNO	FORÇAS (Potencialidades/Pontos Fortes)	OPORTUNIDADES	AMBIENTE
	▪ Agendas culturais com ofertas diversificadas. ▪ Ambiente propício à concepção e montagem de produtos específicos de formação contínua para quadros e empresários locais, nomeadamente no âmbito de novas dinâmicas empresariais e organizativas. ▪ Aumento continuado do volume de emprego. ▪ Beleza paisagística onde a água e a pedra são dois traços fundamentais. ▪ Boa capacidade competitiva ao nível do comércio internacional. ▪ Boa motivação por parte dos agentes de desenvolvimento que actuam no espaço rural. ▪ Boas acessibilidades inter-regionais (IP4-IP1, IP4-IP9, IC1-IC14, IC5-IP9). ▪ Boas infra-estruturas para o desporto internacional (Estádio 1º de Maio em Braga e D. Afonso Henriques em Guimarães) e para o lazer (Bracalândia). ▪ Estrutura etária jovem ao nível das NUT III da Região Norte e do País. ▪ Estruturas universitárias com potencial para o desenvolvimento de investigação de ponta. ▪ Existência de produtos ligados ao «campo» com uma crescente procura urbana. ▪ Formação superior de capital humano (Universidade do Minho; pólo da Universidade Lusíada em Vila Nova de Famalicão, Instituto Politécnico do Cávado e Ave em Barcelos). ▪ Forte dinâmica demográfica expressa em elevadas taxas de crescimento da população residente ao nível da Região Norte e do País. ▪ Grande riqueza em valores e tradições. ▪ Habitação de qualidade e acessível. ▪ Núcleos populacionais com elevado sentido de acolhimento, uma mais-valia em termos turísticos. ▪ Oferta turística diversificada (turismo ambiental, de aventura, cultural, histórico, religioso). ▪ Património arquitectónico, artesanal, cultural, gastronómico e natural de qualidade. ▪ Tradição industrial (têxtil, calçado, confecção), associada a uma cultura de empreendedorismo patente na grande proliferação de PME.	▪ Crescente procura nacional e internacional de turismo ambiental, de aventura, cultural, histórico, religioso e rural tradicional. ▪ Crescente utilização da I&D para a (re)descoberta de novos recursos e soluções. ▪ Criação e melhoramento das vias de acesso com as áreas envolventes. ▪ Disponibilidade de fontes de financiamento nacionais e estrangeiras para projectos nas áreas económica e social. ▪ Disponibilidade global do conhecimento através da *internet*. ▪ Incentivos à cooperação inter-territorial e transnacional (Leader+, Interreg). ▪ Incentivos no quadro do Programa Operacional Sociedade de Informação susceptíveis de serem mobilizados para ancorar serviços inovadores às empresas e às populações. ▪ Incentivos para a agricultura e para a consolidação de políticas de desenvolvimento local–rural. ▪ Interfaces Universidade–Empresa que podem assumir um papel mais activo na dinamização de novos modelos empresariais. ▪ Novas formas de organização do trabalho e da sociedade. ▪ Novas oportunidades (internacionais) ligadas à exploração das novas TIC e novos processos de trabalho. ▪ Novas tendências de consumo e crescimento da procura global de produtos artesanais e turísticos da região. ▪ Predisposição crescente das pessoas e das organizações para o estabelecimento de parcerias. ▪ Proximidade a centros urbanos com potencial para consumirem e/ou comercializarem produtos da agro-indústria e artesanato. ▪ Proximidade da bolsa de emprego e de consumo da área metropolitana do Porto.	

AMBIENTE			EXTERNO
	▪ Baixas produtividades médias do trabalho. ▪ Baixo grau de instrução e formação profissional da maioria dos agentes económicos. ▪ Crescente expansão urbana nem sempre qualificadora do território e respeitadora do ambiente. ▪ Deficiente oferta em alojamentos turísticos. ▪ Deficiente oferta em transportes públicos (Guimarães). ▪ Demografia industrial dominada por um grande número de PME e de micro-empresas que funcionam em regime de subcontratação (sobretudo no Ave). ▪ Dificuldade da população mais idosa das áreas rurais em aceder a bens e serviços essenciais. ▪ Falta de rejuvenescimento de activos no sector agro-florestal. ▪ Insuficiente cobertura da assistência técnica de apoio ao desenvolvimento local-rural. ▪ Insuficientes investimentos municipais com o ambiente por habitante. ▪ PIB *per capita* muito inferior ao valor do Continente e da Galiza. ▪ Problemas de pobreza e de marginalidade social. ▪ Problemas de trânsito e de parqueamento. ▪ Taxas de mortalidade infantil elevadas e superiores às observadas no Continente (Cávado).	▪ Aumento da concorrência global em determinados mercados da região. ▪ Aumento da exigência da qualificação da mão-de-obra. ▪ Aumento da exigência sobre as características de atracção territorial para as empresas. ▪ Concorrência próxima com a área metropolitana do Porto em vários sectores económicos. ▪ Emergência de novos exportadores de produtos manufacturados de baixa qualificação de mão-de-obra o que acentua a vulnerabilidade das empresas mais frágeis. ▪ Melhoria geral das acessibilidades que podem ocasionar um aumento dos movimentos pendulares. ▪ Progressiva incidência do desemprego de longa duração, de feminização do desemprego e de envelhecimento médio da população desempregada. ▪ Saída dos jovens para os centros urbanos por falta de atractividade da actividade agrícola.	
	DEBILIDADES (Estrangulamentos/Pontos Fracos)	AMEAÇAS	

- Vila Real – Peso da Régua.

Vila Real, pela sua localização geográfica, desde cedo foi uma porta de ligação entre o litoral e o interior e também entre o Sul e o Norte, tornando-se com as novas acessibilidades existentes e previstas num dos corredores de entrada para o interior da Galiza, quer utilizando o IP4 quer o IP3, este último recentemente beneficiado com a ligação Peso da Régua–Vila Real.

Enquanto município estamos perante um território onde residem cerca de 49.500 habitantes, que tem uma imensa riqueza patrimonial (cultural, histórica, natural) e que marca a diferença no contexto da NUT III Douro devido à sua posição mais favorável na maior parte dos indicadores demográficos, económicos e sociais, o que lhe permite perfilar-se como o concelho que tem a população menos envelhecida, a maior capacidade de atracção populacional na última década, a quarta maior densidade populacional, a maior percentagem de edifícios, o maior nível de escolaridade, a menor taxa de analfabetismo, a maior percentagem de população economicamente activa, a maior taxa de actividade, uma das menores taxas de desemprego e o maior índice de desenvolvimento concelhio (quadro 13).

Quadro 13. Comparação de indicadores municipais – NUT III Douro.

NUTIII/Concelhos	Estrutura etária da população residente (%) 2001				Variação da população (%)	Dens. Popul. (hab/km^2)	Nº de edifícios (%)	Ensino atingido (% dos níveis considerados) 2001		Taxa de analfabetismo (%)		População economicamente activa (% na NUT)	Taxa de actividade (%)		Taxa de desemprego (%)		IDC (%)
	0-14 anos	15-24 anos	25-64 anos	≥ 65 anos	1991-2001	2001	2001	Básico Secundário	Superior	1991	2001	2001	1991	2001	1991	2001	1998
Douro	**15,6**	**14,7**	**49,8**	**20,0**	**-8,5**	**54,0**	**100,0**	**90,3**	**9,7**	**15,5**	**13,7**	**100,0**	**36,3**	**39,4**	**7,0**	**8,2**	**76,4**
Carrazeda de Ansiães	12,4	12,8	47,0	27,7	-19,0	27,4	4,4	94,1	5,9	19,7	17,2	2,9	30,8	33,3	8,0	10,3	67,0
Freixo de Espada à Cinta	11,3	11,4	46,0	31,3	-17,0	17,1	2,8	94,6	5,4	25,9	23,4	1,7	30,8	34,9	6,1	12,6	64,3
Torre de Moncorvo	12,5	12,4	46,4	28,7	-11,8	18,7	6,1	92,8	7,2	22,0	17,8	3,8	31,4	33,8	6,9	10,3	73,4
Vila Flor	13,0	14,2	49,5	23,3	-12,1	29,8	4,2	93,8	6,2	18,0	16,7	3,4	37,3	37,2	7,3	13,4	69,7
Vila Nova de Foz Côa	12,6	12,1	48,1	27,2	-6,0	21,3	5,5	91,8	8,2	21,1	17,0	3,4	30,5	35,5	4,5	5,7	72,4
Alijó	14,6	14,1	48,8	22,5	-14,1	48,1	7,5	93,9	6,1	15,4	15,2	6,2	35,4	37,6	5,6	8,5	68,3
Mesão Frio	16,5	17,1	49,1	17,3	-12,3	184,4	2,0	95,6	4,4	17,2	13,6	2,1	34,0	37,9	8,0	9,1	70,9
Peso da Régua	**17,0**	**15,6**	**51,2**	**16,2**	**-14,3**	**195,3**	**5,8**	**90,3**	**9,7**	**12,7**	**11,9**	**9,1**	**39,2**	**42,3**	**8,0**	**7,0**	**80,6**
Sabrosa	15,0	13,9	49,1	22,0	-7,3	44,8	3,8	95,0	5,0	17,4	16,4	2,9	32,4	36,5	7,2	9,4	66,3
Santa Marta de Penaguião	14,3	14,8	50,3	20,7	-13,2	122,7	3,8	94,1	5,9	18,5	17,3	3,7	34,0	38,1	6,6	3,8	64,5
Vila Real	**16,2**	**15,0**	**53,3**	**15,5**	**7,1**	**132,5**	**16,6**	**82,2**	**17,8**	**11,2**	**9,1**	**25,4**	**38,8**	**44,5**	**8,5**	**7,8**	**98,1**
Armamar	15,9	14,6	48,4	21,2	-15,4	64,0	3,8	95,6	4,4	15,0	14,7	3,1	32,9	36,6	5,9	7,2	66,0
Lamego	16,6	15,5	50,5	17,4	-8,3	169,5	9,6	88,7	11,3	14,6	12,4	13,5	38,6	42,2	9,5	8,8	77,9
Moimenta da Beira	17,3	15,5	46,9	20,4	-11,7	50,3	6,0	92,1	7,9	16,0	14,0	4,4	35,5	35,1	4,6	11,6	68,5
Penedono	14,2	14,3	45,7	25,8	-9,0	25,8	2,4	94,0	6,0	17,4	17,7	1,4	33,3	36,5	4,4	9,5	72,5
São João da Pesqueira	17,0	15,0	47,7	20,3	-11,3	32,5	4,3	94,8	5,2	16,7	15,2	3,9	35,3	39,2	4,2	4,3	68,6
Sernancelhe	16,0	14,8	47,6	21,5	-12,9	27,2	3,6	95,8	4,2	14,8	14,7	2,5	41,1	34,5	3,7	8,9	63,4
Tabuaço	16,5	14,7	46,3	22,5	-15,9	50,7	3,5	95,2	4,8	15,0	14,5	2,7	34,7	34,6	4,8	6,6	63,1
Tarouca	18,6	15,7	48,4	17,4	-14,8	83,0	4,2	95,0	5,0	14,1	15,1	3,7	40,0	39,1	2,9	7,8	68,7

Notas: - O IDC corresponde ao *índice de desenvolvimento concelhio*. - A cinzento estão identificados os concelhos limítrofes a Vila Real e Peso da Régua.

Fontes: *Recenseamento Geral da População e Habitação - 2001* (Resultados Definitivos), Lisboa, INE. FONSECA, Paulo A. Lucas - *Índices de Desenvolvimento Concelhio*, Lisboa, INE, 2002.

No que concerne ao município de Peso da Régua, actualmente com 18.475 habitantes, estamos perante um território com fortes traços de ruralidade e uma paisagem de rara beleza marcada pela presença da serra do Marão e pelo rio Douro, sobre o qual a cidade está debruçada, proximidade que se estreitou com o imenso passeio ribeirinho que actualmente permite aos reguenses um contacto mais estreito com esta riqueza natural.

Quanto ao seu posicionamento na NUT III Douro, Peso da Régua também surge em lugar de destaque, estando na maior parte dos indicadores considerados logo abaixo de Vila Real ou discutindo a sua posição com Lamego. Todavia, apesar de ter a maior densidade populacional da sub-região (195,3 hab/km^2), registou também uma das maiores perdas de população residente entre 1991–2001 (-14,3%), tendência já verificada entre 1981-1991 (-4.0%), um valor muito superior ao de concelhos limítrofes como Sabrosa (-7,3%) ou Lamego (-8,3%). Este comportamento aparentemente repulsivo de Peso da Régua, que ocorreu em freguesias de diferentes tipologias como já referimos anteriormente, pode ser uma consequência do mercado imobiliário local, cujos preços praticados têm determinado uma deslocalização de residentes para Lamego, bem como o resultado de uma débil estrutura empresarial.

Também uma análise do saldo das migrações internas em 2001 revela a existência de contrastes entre estes dois municípios do Eixo Atlântico. Apesar de apresentarem um saldo negativo, -452 indivíduos em Vila Real e -776 em Peso da Régua, Vila Real é na sub-região o município que mais atrai imigrantes provenientes de outros concelhos (2.135) e do estrangeiro (1.372). Todavia, o balanço negativo das migrações internas é comum a todo o Douro, sendo menos significativo em Santa Marta de Penaguião (-108), Sabrosa (-121), Armamar (-139) ou Mesão Frio (-255), de onde menos se sai mas também para onde menos se vai.

Atendendo às contiguidades territoriais e às complementaridades que lhes estão associadas, destaca-se ainda o município de Amarante (NUT III Tâmega) que, em termos demográficos, contrariamente a Vila Real e Peso da Régua, se manteve atractivo nas duas últimas décadas (3,6% entre 1981-1991 e 5,4% entre 1991-2001), assumindo uma posição de charneira entre estes dois municípios e o eixo Braga–Guimarães. Com a futura ligação da A4 Amarante–Vila Real ter-se-á um corredor de ligação entre o Minho e o Douro que, para além de permitir incrementar as relações entre os dois municípios, é natural que acabe também por contribuir para alterar as dinâmicas demográficas actualmente existentes.

Na figura 5 cartografa-se a variação da população residente por freguesias nos concelhos contíguos a Vila Real–Peso da Régua, entre 1991–2001. Em Vila Real, as freguesias mais repulsivas (-30,0% a -54,5%) estão junto a Mondim de Basto e Ribeira de Pena, respectivamente, Vila Cova a Oeste e Lamas de Ôlo a NO. A maior atracção surge no centro e leste do concelho, melhor servido pelos eixos viários principais, destacando-se as freguesias de Lordelo, N. Sra. da Conceição, Mateus e Parada. Peso da Régua tem freguesias potencialmente repulsivas junto a Santa Marta de Penaguião (Vinhós e Vilarinho dos Freires) e Armamar (Covelinhas).

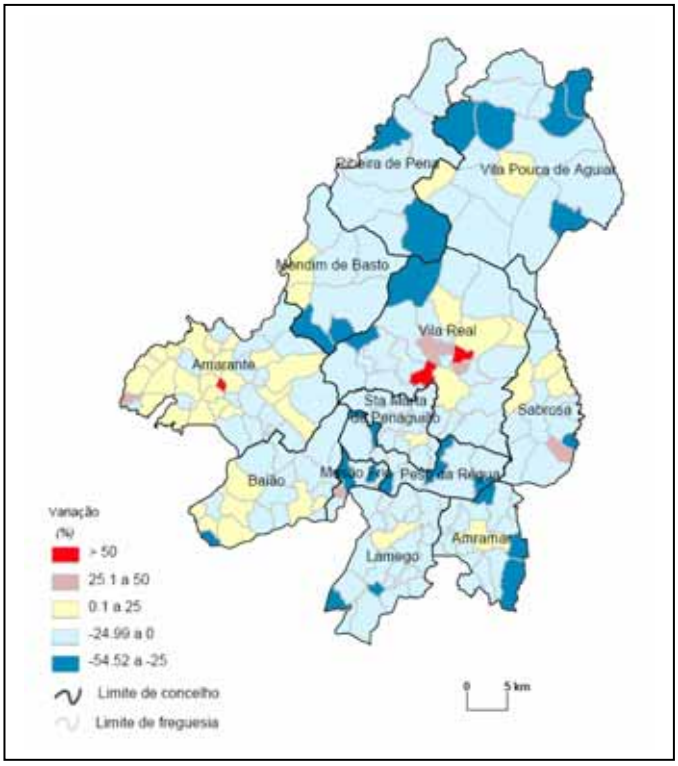


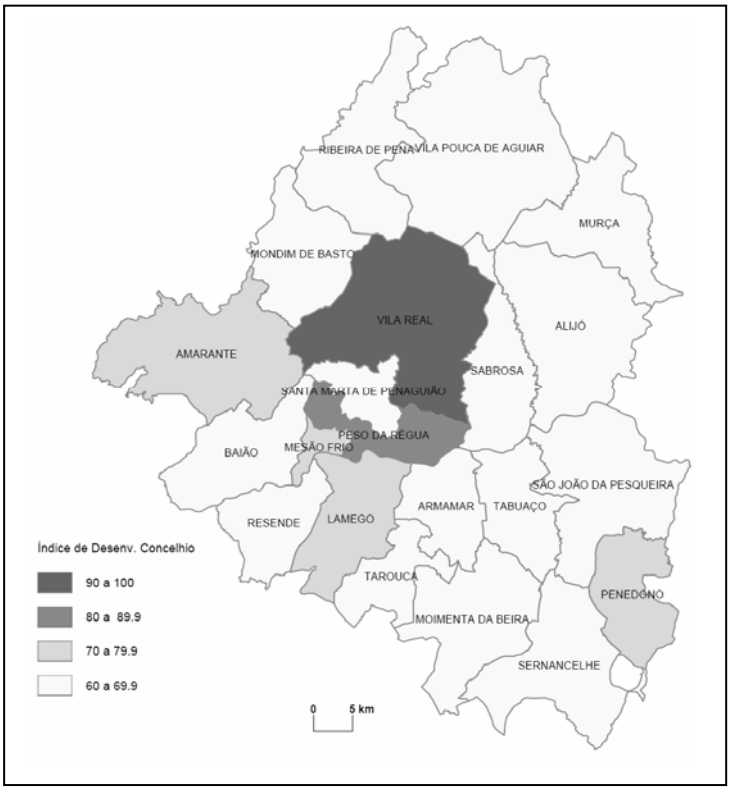
Figura 5. Variação da população residente por freguesias (1991–2001). Tratamento próprio a partir dos Censos 2001, INE.

Apesar da localização das manchas urbanas mais significativas revelar a existência de descontinuidades territoriais ao nível das freguesias, em termos municipais, se valorizarmos as densidades populacionais superiores a 100 hab/km^2, detecta-se um pequeno *continuu* que envolve cinco concelhos, respectivamente, «Vila Real–Santa Marta de Penaguião–Peso da Régua–Mesão Frio–Lamego», com densidades compreendidas entre os 122,7 hab/km^2 (Santa Marta de Penaguião) e os 195,3 hab/km^2 (Peso da Régua), um contraste evidente com o eixo Braga–Guimarães onde o menor valor quase que duplica o de Peso da Régua (Barcelos, 320 hab/km^2). Contudo, é um eixo de transição entre o litoral e o interior da Região Norte, onde as maiores densidades populacionais ocorrem em Chaves (73,2 hab/km^2), Mirandela (38,6 hab/km^2), Murça (34,9 hab/km^2) e Valpaços (34,8 hab/km^2), ficando-se Bragança pelos 29,3 hab/km^2.

Assim sendo, parece-nos legítimo considerar que estamos perante territórios que se poderão vir a assumir como um motor de valorização do próprio Douro, sobretudo quando se concluírem as acessibilidades previstas e se promover a inclusão de Santa Marta de Penaguião nos itinerários principais, pois o actual troço do IP3 que liga Peso da Régua a Vila Real passa distante e o IC26 (Amarante – Régua – Lamego) tarda em arrancar, apesar de ser uma clara alternativa à EN2, a qual, apesar de atravessar uma paisagem de rara beleza, tem um traçado cansativo e sinuoso que afasta potenciais utilizadores, acabando mesmo por acentuar uma perifecidade com pouco sentido se olharmos para os municípios envolventes.

O *continuu* anteriormente referido acaba também por se reflectir quando se atende ao *índice de desenvolvimento concelhio* (figura 6), pois Vila Real apresenta a melhor situação sub-regional (98,1) e está ainda acima do valor observado para a Região Norte (93,3), surgindo Peso da Régua em segundo lugar com 80,6, seguido de Lamego (77,9) e de Mesão Frio (70,9), o que permite igualmente acreditar que se está a configurar um eixo de desenvolvimento comandado por Vila Real e que se prolonga para Sul até Lamego, podendo mesmo vir a incluir a Oeste o município de Amarante (76,7). Santa Marta de Penaguião (64,5), mais uma vez, surge como uma ilha entre Vila Real e Peso da Régua, não parecendo beneficiar das dinâmicas envolventes

Figura 6. Índice de desenvolvimento concelhio dos municípios limítrofes e envolventes de Vila Real e Peso da Régua. Tratamento próprio a partir dos dados de Fonseca, 2002.



Quanto às taxas de actividade e desemprego, normalmente um problema nos municípios mais rurais, os concelhos de Vila Real e de Peso da Régua apresentam uma clara melhoria de 1991 para 2001. O aumento das taxas de actividade e a redução das taxas de desemprego evidencia um melhor posicionamento no quadro sub-regional. A população activa está maioritariamente distribuída pelo sector terciário, mais representado em Vila Real (70,9%), onde o sector primário já é residual (6,5%). Em Peso da Régua, apesar de do-

minar o terciário (56,3%), há um equilíbrio entre os outros dois sectores de actividade (22,8 % no secundário e 20,9 % no primário).

O eixo Vila Real–Peso da Régua, como aliás a globalidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, carecem de desenvolvimento industrial o que por si só é um óbice ao crescimento económico. Vila Real, no entanto, é o município que surge melhor representado nos sectores da indústria extractiva e transformadora, bem como na construção e obras públicas e transportes e comunicações. A indústria transformadora, apesar de importante para a sub-região, não se afirma como promotora de uma empregabilidade sustentada, tanto mais que está muito dependente do sector agrícola e dentro deste do agro-alimentar e da vitivinicultura. A construção civil, a indústria extractiva (rochas ornamentais) e as pequenas empresas familiares de metalomecânica, também não têm dimensão suficiente para gerarem uma dinâmica de desenvolvimento industrial que afirme a sub-região no Norte de Portugal.

Contudo, o Vinho do Porto e as rochas ornamentais são dois produtos que dão uma imagem internacional à sub-região. O Vinho de Porto continua a ser a âncora do sector agrícola, particularmente importante em Peso da Régua e Lamego, dois municípios bem representados quanto ao número de produtores/engarrafadores, tanto mais que é no Baixo Corgo que se encontra a maior percentagem da área total com vinha (29,9%)[31].

A extracção e transformação de rochas tem ganho importância sub-regional e nacional, representando 24% de toda a produção industrial do distrito de Vila Real e 17% da produção total nacional em 2002, no que diz respeito ao granito, sendo outra das actividades produtivas mais importantes e igualmente virada para o exterior, com exportações para a Alemanha, Reino Unido, França e Espanha[32].

Numa tentativa de dinamizar o tecido empresarial da sub-região têm surgido ultimamente alguns projectos que nos parecem muito oportunos, apesar de ainda não existirem elementos para avaliar os seus contributos para o desenvolvimento local. Todavia, dever-se-á salientar os projectos *Glocal* e *IberPme*[33].

O *Projecto Glocal*, integrado na rede internacional *Global Link*, tem por área de intervenção os concelhos de Mesão Frio, Santa Marta de Penaguião, Peso da Régua, Alijó, Vila Real, Murça e Sabrosa. Pretendendo fomentar localmente o espírito empreendedor, apoia *criadores de pequenas e de muito pequenas empresas*, tendo como público-alvo as mulheres, os recém licenciados, os jovens à procura do primeiro emprego, bem como activos empregados e desempregados que queiram criar actividades empresariais próprias.

O *IberPme* visa a cooperação transfronteiriça e o apoio à internacionalização de empresas, associando a Província de Ourense, o distrito de Vila Real e o Douro Sul. Os seus principais objectivos são, para além da cooperação inter-territorial e inter-empresarial, a modernização e internacionalização das empresas, a

[31] Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto (IVDP), http://www.ivp.pt/pt/Regiao/.

[32] Segundo um estudo elaborado pela NERVIR – Associação Empresarial de Vila Real em colaboração com a Superação SPA – Consultoria, in www.espigueiro.pt/notícias.

[33] Ver http://www.nervir.pt.

promoção da competitividade, a valorização dos recursos da região, a criação de novas áreas de negócio e a transferência de *know-how*, a afirmação no espaço europeu dos territórios associados, a promoção das novas tecnologias e a criação de novos espaços de expansão empresarial[34].

Para além do Vinho de Porto e da indústria extractiva, o *cluster* do turismo é também um eixo relevante para o desenvolvimento da sub-região, tanto mais que há nos concelhos de Vila Real e de Peso da Régua um inúmero conjunto de elementos patrimoniais apelativos para o visitante, uns mais relevantes que outros, mas indiscutíveis para a promoção do desenvolvimento local. A título de exemplo salientam-se as Termas de Caldas do Moledo (Fontelas, Peso da Régua), a olaria negra de Bisalhães (Mondrões, Vila Real), a estação Arqueológica do Alto da Fonte do Milho (Canelas do Douro, Peso da Régua), a necrópole de São Miguel da Pena (aldeia da Pena, Serra do Alvão), o Palácio de Mateus (estrada de Vila Real a Sabrosa), a barragem do Bagaúste (Canelas do Douro, Peso da Régua), o Parque Natural do Alvão e as Fragas de Panóias (santuário rupestre em Vale de Nogueira, Vila Real).

Uma outra mais-valia sub-regional, fundamental enquanto promotora de conhecimento, é a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), onde a preocupação com o desenvolvimento local/rural tem sido fundamental para o aparecimento de novos produtos turísticos e agrícolas. A UTAD, ao procurar contribuir para a inovação social e económica da sub-região, foi mesmo precursora em estudos especializados sobre desenvolvimento local/rural, tendo actualmente já um mestrado.

Contudo, apesar das potencialidades existentes na sub-região, a afirmação do eixo «Vila Real–Santa Marta de Penaguião–Peso da Régua–Lamego» está ainda aquém do desejável, sendo necessário valorizar mais as complementaridades existentes, nomeadamente no âmbito do turismo. O desenvolvimento do *cluster* do turismo deve ter, tal como no eixo Braga–Guimarães, uma perspectiva integrada que incorpore o ambiental, o de aventura, o cultural, o enológico, o gastronómico, o rural tradicional e o termal. Neste último caso poder-se-á mesmo associar o potencial termal (Termas das Caldas do Moledo a 5 km da cidade da Régua) a novas procuras centradas em torno da estética, da cosmética, dos tratamentos de bem-estar e da hidroterapia, de que o modelo *Spa* é a oferta mais recente.

Para todos os efeitos considera-se que Vila Real é uma «âncora» de desenvolvimento e que a melhoria das acessibilidades inter-regionais, nomeadamente, ao Sul, ao litoral, ao Minho e à Galiza, acabarão por contribuir para a afirmação do ainda ténue «quadrilátero urbano». Todavia, à semelhança do que sucede com o *Pacto de Desenvolvimento Regional* referido no caso de estudo anterior, seria conveniente que os autarcas destes municípios envidassem esforços para estabelecerem estratégias de cooperação promotoras de um desenvolvimento territorial conjunto. Simultaneamente considera-se necessário que os actores locais olhem para as potencialidades dos seus territórios com mais auto-estima, condição indispensável para construírem a «mudança».

Em síntese, estamos perante uma «combinação» territorial com capacidade para revalorizar o próprio Douro e que ao ser servida por novas acessibilidades se pode assumir como alternativa à instalação de novas

[34] Ver http://www.iberpme.com/PORTUGUES/ibernovo.htm.

actividades, tanto mais que a UTAD é uma garantia de qualificação dos recursos humanos locais. As actuais tentativas para dinamizar o tecido empresarial e estimular o empreendedorismo, associadas a campanhas de promoção e de valorização externa do território, suportadas em cuidadosos planos de *marketing* territorial, deverão ser estratégias a seguir.

Quadro 14. Diagnóstico da situação actual (Vila Real–Peso da Régua)

INTERNO	FORÇAS (Potencialidades/Pontos Fortes)	OPORTUNIDADES	AMBIENTE
	▪ Atracção de imigrantes de outros concelhos e do estrangeiro (Vila Real). ▪ Aumento do nº de alunos matriculados no ensino superior. ▪ Aumento recente da qualificação e fixação de recursos humanos. ▪ Boa motivação por parte dos agentes de desenvolvimento que actuam no espaço rural. ▪ Bom nível de oferta de rochas ornamentais. ▪ Condições favoráveis ao desenvolvimento da indústria extractiva (reservas em boas condições e diversidade de rochas). ▪ Desenvolvimento de serviços de apoio à produção. ▪ Estrutura universitária com potencial para a promoção do desenvolvimento rural e para a investigação de ponta. ▪ Existência de produtos ligados ao «campo» com uma crescente procura urbana. ▪ Existência de projectos para dinamizar o tecido empresarial. ▪ Experiências bem sucedidas de criação de auto-emprego. ▪ Maiores índices de desenvolvimento concelhio da NUT III Douro. ▪ Núcleos populacionais com elevado sentido de acolhimento, uma mais-valia em termos turísticos. ▪ Oferta turística diversificada (turismo ambiental, de aventura, cultural, histórico, termal). ▪ Paisagem de vales encaixados com abundância de água durante todo o ano. ▪ Património arquitectónico, artesanal, cultural, gastronómico e natural de qualidade. ▪ Potencial vitivinícola associado à procura de produtos vínicos da região e de rochas ornamentais. ▪ Proximidade da Galiza e da Área Metropolitana do Porto reforçada com as novas acessibilidades. ▪ Significativo nº de freguesias com equipamentos desportivos e de lazer.	▪ Boas acessibilidades inter-regionais (A4-IP4-IP3). ▪ Crescente utilização da I&D para a (re)descoberta de novos recursos e soluções. ▪ Criação e melhoramento das vias de acesso com as áreas envolventes. ▪ Disponibilidade de fontes de financiamento nacionais e estrangeiras para projectos nas áreas económica e social. ▪ Disponibilidade global do conhecimento através da *internet*. ▪ Novos fluxos de migração internacional. ▪ Novas formas de organização do trabalho e da sociedade. ▪ Novas oportunidades (internacionais) ligadas à exploração das NTIC e novos processos de trabalho. ▪ Novas tendências de consumo e crescimento da procura global de produtos artesanais e turísticos da região. ▪ Proximidade da bolsa de emprego e de consumo da área metropolitana do Porto. ▪ Predisposição crescente das pessoas e das organizações para o estabelecimento de parcerias. ▪ Integração na Comunidade Urbana do Douro.	

AMBIENTE			
	▪ Défice de redes comerciais para os produtos da sub-região. ▪ Défice de utilização de tecnologias de ponta. ▪ Défice em factores endógenos dinâmicos. ▪ Deficiente capacidade competitiva ao nível do comércio internacional. ▪ Deficiente oferta em alojamentos turísticos. ▪ Demografia industrial dominada por um grande número de PME e de micro-empresas com menos de 10 empregados. ▪ Dinâmicas demográficas negativas nos concelhos limítrofes e envolventes de Vila Real. ▪ Elevado risco de fogos florestais. ▪ Estrutura etária com tendência acentuada para o envelhecimento. ▪ Estrutura produtiva ancorada numa agricultura de explorações familiares mini-fundiárias e dispersas. ▪ Fragilidades económicas e organizacionais com reflexo na fraca internacionalização das transacções. ▪ Fuga do valor acrescentado de alguns produtos para outras sub-regiões (Vinho do Porto). ▪ Indústria transformadora com pouco peso no crescimento económico da sub-região. ▪ Mão-de-obra pouco especializada. ▪ PIB *per capita* muito inferior ao valor do Continente e da Galiza. ▪ Resistência de alguns sectores dos empresários ao associativismo. ▪ Subvalorização das Termas de Caldas de Moledo (Peso Régua). ▪ Saída dos jovens para os centros urbanos por falta de atractividade da actividade agrícola. ▪ Saldo negativo das migrações internas.	▪ Aumento da concorrência global em determinados mercados da região. ▪ Aumento da exigência da qualificação da mão-de-obra. ▪ Aumento da exigência sobre as características de atracção territorial para as empresas. ▪ Concorrência próxima com a área metropolitana do Porto em vários sectores económicos. ▪ Crise no sector agrícola.	EXTERNO
	DEBILIDADES (Estrangulamentos/Pontos Fracos)	AMEAÇAS	

- Vigo – Pontevedra.

Vigo e Pontevedra são duas cidades «âncora» de uma área metropolitana com grande dinamismo económico e territorial, a qual, segundo a Xunta de Galicia[35], integra 29 concelhos pertencentes às Comarcas de Pontevedra, O Salnés, O Morrazo, Vigo e O Condado (quadro 15), uma área de 1.764,2 km^2 onde residiam 642.310 habitantes em 2001 (364,1 hab/km^2) e onde se integram municípios com um perfil claramente rural, tais como Cotobade, Fornelos de Montes, A Lama, Ponte Caldelas, As Neves, Pazos de Borbén e Mondariz.

[35] Dirección Xeral de Urbanismo, Directrices de Ordenamento Territorial, Programa de Directrices Territoriais.

Quadro 15. Área metropolitana de Vigo–Pontevedra.

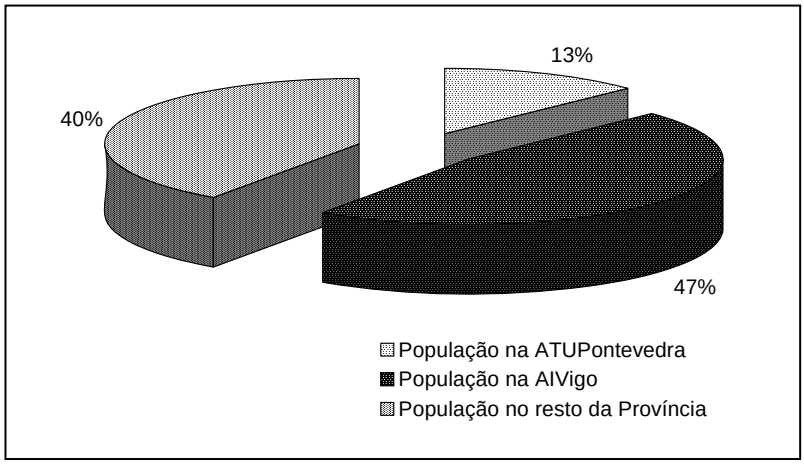
Comarcas/Concelhos	Estrutura etária da população residente (%) 2001				Variação da população (%)	Dens. Popul. (hab/km^2)	Ensino atingido População ≥ 16 anos (% dos níveis considerados) 2001		Taxa de analfabetismo ≥ 16 anos (%)	População economicamente activa (% na Comarca)	Taxa de actividade (%)	Taxa de desemprego ≥ 16 anos (%)	IRFB
	0-14 anos	15-24 anos	25-64 anos	≥ 65 anos	1991-2001	2001	BE/ESO/ EXB/BS	Superior	2001	2001	2001	2001	1996
Comarca de Pontevedra													
Barro	12,9	15,1	50,7	21,3	-4,5	92,2	87,0	13,0	2,2	3,2	55,6	4,7	80.07
Campo Lameiro	9,7	13,4	50,1	26,8	-16,0	35,0	83,4	16,6	2,6	1,8	45,6	11,2	57.30
Cotobade	9,2	13,1	48,6	29,1	-15,1	34,8	87,3	12,7	2,1	3,6	43,4	10,5	62.26
Lama (A)	9,7	9,5	50,4	30,4	-10,8	26,4	90,4	9,6	1,5	1,6	32,1	25,9	65.26
Poio	15,3	15,7	54,8	14,3	9,5	421,0	82,2	17,8	2,8	13,2	56,9	10,3	90.24
Ponte Caldelas	10,7	12,9	53,8	22,6	-24,4	68,1	90,8	9,2	2,0	4,7	46,0	16,0	57.51
Pontevedra	**14,2**	**15,5**	**54,8**	**15,5**	**4,8**	**633,5**	**71,2**	**28,8**	**1,1**	**66,5**	**54,0**	**12,2**	**113.66**
Vilaboa	12,4	15,4	53,0	19,2	-1,2	155,4	90,8	9,2	3,7	5,4	55,3	10,8	102.38
Comarca de O Salnés													
Sanxenxo	14,2	15,7	53,5	16,5	7,0	356,9	85,3	14,7	2,3	15,5	56,0	13,3	100.13
Comarca de O Morrazo													
Bueu	14,7	15,6	54,1	15,6	-1,3	401,0	81,3	18,7	3,6	13,9	47,6	10,1	85.54
Cangas	13,7	15,5	56,3	14,5	5,4	629,4	82,4	17,6	2,7	31,6	55,1	12,2	86.26
Marín	15,0	16,2	53,8	14,9	4,0	681,1	84,2	15,8	2,2	30,0	51,1	11,6	86.28
Moaña	13,8	15,8	55,0	15,4	2,5	509,6	84,3	15,7	2,8	24,5	57,0	14,2	85.66
Comarca de Vigo													
Baiona	14,5	16,0	55,6	13,8	8,0	316,8	81,8	18,2	1,8	2,8	57,3	7,3	94.29
Fornelos de Montes	10,9	12,0	52,6	24,5	-16,6	24,9	93,5	6,5	3,7	0,4	38,2	33,0	50.75
Gondomar	16,0	15,9	54,7	13,4	15,4	163,4	82,6	17,4	2,5	3,1	56,9	10,8	79.57
Mos	14,3	16,0	54,6	15,1	5,2	265,5	88,9	11,1	2,0	3,5	54,7	14,0	86.34
Nigrán	14,9	15,0	55,9	14,2	13,6	462,9	75,4	24,6	2,1	4,1	56,7	8,2	103.95
Pazos de Borbén	12,0	15,0	50,5	22,5	-12,8	61,0	92,9	7,1	4,9	0,7	50,7	26,1	61.64
Porriño (O)	16,3	16,6	53,9	13,2	5,2	260,8	86,5	13,5	2,2	4,0	56,7	12,9	101.49
Redondela	13,4	15,1	56,3	15,1	3,5	556,7	86,9	13,1	2,3	7,6	57,5	13,7	90.07
Salceda de Caselas	15,7	15,4	53,0	16,0	10,9	176,5	89,7	10,3	1,5	1,6	56,0	9,2	81.34
Soutomaior	13,4	13,3	55,1	18,2	9,0	216,2	84,2	15,8	3,6	1,3	50,6	20,1	92.53
Vigo	**12,9**	**14,6**	**56,9**	**15,6**	**1,5**	**2568,2**	**74,0**	**26,0**	**1,0**	**71,0**	**55,3**	**14,7**	**117.98**
Comarca O Condado													
Mondariz	10,5	13,2	49,9	26,5	-22,9	60,9	88,6	11,4	4,1	12,3	41,2	12,8	57.36
Mondariz-Balneario	13,6	8,4	55,8	22,2	10,2	301,3	73,7	26,3	1,0	1,8	48,9	7,4	81.22
Neves (As)	10,5	13,4	48,7	27,5	-16,6	68,4	92,0	8,0	5,3	10,4	40,4	21,8	57.03
Ponteareas	15,6	14,6	52,9	16,9	20,9	151,4	85,2	14,8	2,5	53,8	52,4	11,1	86.19
Salvaterra de Miño	11,5	14,5	52,0	22,1	-9,4	129,2	90,6	9,4	6,1	21,7	47,8	12,8	66.68

Notas: - Cangas e Moaña são concelhos em fase de integração. IRFB (*índice de renda familiar bruta disponível*) = 100 para a Galiza. - A cinzento estão identificados os concelhos limítrofes a Pontevedra e Vigo.

Fonte: *Censos 2001*, INE. Elaboração própria a partir de http://www.ige.xunta.es/ga/home.htm. *Indicadores de renda municipal* 1996, IGE.

Atendendo à distribuição da população por áreas, Vigo e a sua área de influência[36] (AIVigo) agrupam 47% da população (considerando a integração de Cangas e Moaña) e a área territorial urbana de Pontevedra (ATUPontevedra) 13%, o que confere à área metropolitana proposta pela Xunta de Galicia um peso demográfico significativo (60% da população da província – figura 7).

Figura 7. Distribuição da população por áreas na província de Pontevedra.



Alcandorada sobre a Ria de Vigo que lhe assegura uma antiga dinâmica portuária, a cidade de Vigo é uma estância balnear da Galiza a cerca de 30 km da fronteira portuguesa e com uma tradição industrial em actividades de pesca, construção naval e conservas, atravessando actualmente um processo de terciarização centrado em serviços às empresas (financeiros e assistência técnica) e aos cidadãos (formação, saúde e lazer).

A sua área funcional, onde residem 445.292 habitantes, revela uma forte complementaridade em termos de actividades produtivas que vão contribuindo para uma crescente afirmação euroregional e onde, para além das actividades anteriormente referidas, se destacam ainda as indústrias alimentar, de automação, automóvel, confecção e pedras ornamentais, estando já internacionalizados *clusters* como o da pesca e produtos do mar representados em Marrocos e Portugal, o alimentar em França ou o do granito nos Estados Unidos.

Em termos demográficos, o município de Vigo tem uma estrutura etária com tendência para o envelhecimento se atendermos ao peso da população adulta (71,5%), ligeiramente superior ao de Pontevedra (60,3%), a terceira maior densidade populacional da euroregião (2.568,2 hab/km^2), logo a seguir ao Porto (6.340,51 hab/km^2), revelando ainda na última década do século XX uma ligeira dinâmica demográfica atractiva, expressa numa variação da população de 1,5%, apesar de claramente inferior à de concelhos limítrofes e circundantes, sobretudo a Nigrán (13,6%) e Gondomar (15,4%) a Sul e a Ponteareas (20,9%) a

[36] Composta pelos concelhos de Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior e Vigo (*Plan Vigo 2010*, pág. 3).

Este, os três municípios com maiores crescimentos demográficos na década de 90 (quadro 14, figura 8). Ponteareas deve muito do seu crescimento à oferta de habitação mais barata na região urbana de Vigo.

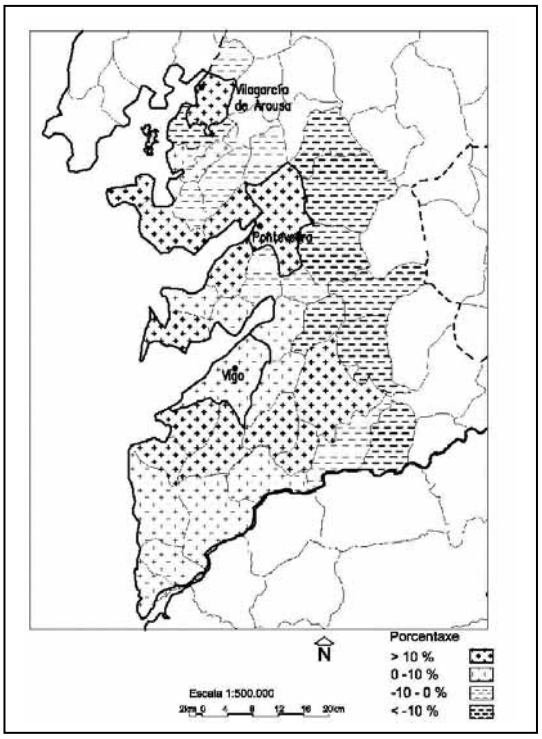


Figura 8. Crescimento demográfico municipal da Área Urbana Vilagarcía–Pontevedra–Vigo entre 1981 e 2001.

Para além de uma demografia com características favoráveis dentro da área metropolitana, o município de Vigo tem ainda uma das maiores percentagens de cidadãos com ensino superior concluído (26,0%), só inferior a Pontevedra (28,8%), uma baixa taxa de analfabetismo nos indivíduos com idade igual ou superior a 16 anos (1,0%) e uma das mais elevadas taxas de actividade da área metropolitana (55,3%), apesar de revelar alguma dificuldade em absorver a mão-de-obra disponível o que transparece na elevada taxa de desemprego (14,7%).

Quanto a Pontevedra, a capital da Província, é uma cidade de serviços direccionados para a administração pública, com uma beleza senhorial e nobre bem patente nos seus edifícios mais antigos, no seu centro histórico e no conjunto de belas praças bem conservadas, que recordam o seu passado medieval e onde convivem no dia-a-dia inúmeros cidadãos, revelando uma clara utilização dos espaços públicos existentes.

Em termos comparativos com Vigo, o município de Pontevedra apresenta um melhor posicionamento em alguns dos indicadores anteriormente referidos, nomeadamente, uma estrutura etária mais jovem, uma variação da população entre 1991–2001 que revela uma maior atractividade (4,8%), uma maior percentagem de cidadãos com ensino superior concluído (18,0%) e uma menor taxa de desemprego (12,2%). Todavia, estamos perante um município com uma envolvente rural mais significativa e uma menor densidade populacional (633,5 hab/km^2), que na área metropolitana se posiciona em terceiro lugar, a seguir a Marín

(681,1 hab/km^2), um pequeno concelho dinâmico a Norte da Comarca de O Morrazo que vive muito do seu porto e cuja carga demográfica está a contribuir para o avanço da periurbanização ao longo da costa.

Na ausência de um *índice de desenvolvimento concelhio* como utilizámos para o Norte de Portugal, atendemos à distribuição municipal do *índice de renda familiar bruta disponível* (quadro 15) que revela claras heterogeneidades dentro da área metropolitana. As melhores *performances*, superiores a 100, ocorrem em municípios contíguos ou muito próximos, como é o caso de Pontevedra (113,66) e Vilaboa (102,38) ou de Vigo (117.98) e Nigrán (103.95), enquanto as piores situações surgem em territórios mais rurais como Fornelos de Montes (50.75), As Neves (57.03), Ponte Caldelas (57.51) ou Mondariz (57.36).

Assim sendo, a área metropolitana definida pela Xunta de Galicia reúne diferentes dinâmicas demográficas, sociais e económicas, à semelhança do que sucede, por exemplo, com a grande área metropolitana do Minho recentemente aprovada em Portugal, nomeadamente no que concerne à paisagem onde se misturam diferentes usos do solo, o que conduz a posturas reivindicativas díspares por parte dos cidadãos, muitas vezes despoletadas por comportamentos «nimbistas»[37], que se traduzem na recusa por parte de algumas freguesias mais rurais em suportarem o peso de infra-estruturas urbanas, como aterros sanitários ou grandes eixos viários.

Para além dos aspectos anteriormente referidos, também o avanço da periurbanização configura por vezes um ordenamento caótico, sobretudo junto à costa, devido à distribuição do edificado sem um aparente controlo urbanístico, o que põem em causa a sustentabilidade ambiental, exigindo medidas estratégicas específicas que preservem o património natural, preocupação presente nos dois projectos intermunicipais coordenados por Vigo e Pontevedra: *Plano Estratégico de Vigo e Área de Influência (Plan Vigo 2010)*[38] e *Plano Director de Estratégias da Área Territorial Urbana de Pontevedra (PDE ATUP)*[39].

No caso do *PDE ATUP* estão já previstas um conjunto de medidas para melhorar a conservação, a protecção e a restauração do património ambiental, nomeadamente, a definição e preservação de áreas de interesse natural, a melhoria da coordenação entre os diferentes actores com responsabilidade na sua gestão, a promoção de acções de educação ambiental, bem como a elaboração de programas piloto nos domínios da gestão florestal e agro-ambiental. Quanto ao *Plan Vigo 2010*, a questão ambiental tem o enfoque numa lógica metropolitana, considerando-se prioritária a protecção da paisagem e dos espaços naturais, a gestão de resíduos sólidos urbanos, a implementação de medidas de combate à poluição sonora, bem como a criação de novos espaços verdes e parques públicos, uma debilidade normalmente apontada em diagnósticos territoriais, apesar de comparativamente com outras cidades a área de influência de Vigo e a própria cidade possuírem ainda alguns «pulmões» verdes.

[37] Com sequência do síndroma *NIMBY* (*not in my back yard*) que se traduz na "*oposição dos habitantes à realização na proximidade do seu domicílio de um ordenamento ou de um equipamento colectivo, não porque o não considerem necessário...mas simplesmente porque não o querem próximo de si*" (Ascher, 1995: 156-157).

[38] Integra Baiona, Fornelos de Montes, Gondomar, Mos, Nigrán, O Porriño, Pazos de Borbén, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior e Vigo, aos quais se irão juntar Cangas e Moaña.

[39] Integra Marín, Poio, Pontevedra e Vilaboa.

Em síntese, este dois planos, para além das preocupações ambientais, definem ainda os alicerces para uma área metropolitana mais coesa e competitiva, tanto mais que a sua coesão poderá ganhar com a proximidade à área metropolitana de Coruña–Ferrol e às grandes áreas metropolitanas do Minho e do Porto, um vasto mercado de consumo, de trocas comerciais e de conhecimento. Os programas sugeridos podem contribuir para uma área metropolitana territorialmente mais ordenada, com melhores acessibilidades e conectividades, com melhores oportunidades residenciais, mais inclusiva para os desfavorecidos, mais atenta à qualidade de vida dos mais jovens e dos mais idosos, com recursos humanos mais qualificados, economicamente mais inovadora e internacionalizada, com uma maior identidade territorial, uma maior visibilidade externa e uma maior competitividade euroregional.

Na nossa perspectiva, em termos de planeamento sócio-territorial e pensando num desenvolvimento local integrado, poder-se-ia ter mais vantagem na elaboração de um *Plano Estratégico para a Área Metropolitana Vigo–Pontevedra*. Na verdade, defendemos que a construção de áreas metropolitanas coesas se deverá sustentar na concertação de estratégias políticas comuns, que encarem o território como um todo sem porem em causa as identidades existentes, mas promovendo ao máximo a integração territorial de forma a potenciar as complementaridades em presença[40].

Contudo, os dois planos intermunicipais anteriormente referidos abrangem apenas 62,1% dos municípios da área metropolitana, considerando-se por isso que há uma falta de visão estratégica para a mesma, pois tal como sucede com o Norte de Portugal assiste-se mais à tentativa de promover dinâmicas a partir das cidades «âncora», em vez de se olhar para o território de uma forma integrada, o que implicaria uma maior proximidade de estratégias e uma maior cooperação e coordenação política entre os diferentes municípios, bem como uma preocupação necessariamente acrescida com as áreas rurais e com a sua participação nas dinâmicas em curso, para as quais aliás podem facilmente contribuir em termos de turismo ambiental, de aventura e rural tradicional.

Para todos os efeitos, estamos perante um dinamismo metropolitano em crescente afirmação e que é responsável por uma grande mobilidade da população. As inter-relações entre Vigo e Pontevedra são as mais intensas da Galiza, o que sendo uma potencialidade territorial pode ser simultaneamente uma debilidade, sobretudo senão houver uma resposta célere em termos de infra-estruturas viárias. Por isso, estão já actualmente em curso vários projectos para melhorar as acessibilidades da área metropolitana, aproximando mais os diferentes municípios e resolvendo os crescentes problemas criados pela atracção urbana.

Os impactes da quase saturação da A-9 (Tui–Vigo–A Corunã) poderão ser minimizados com a nova via entre Pontevedra e Ponteareas, que passando perto do aeroporto de Vigo promove uma comunicação interurbana que se complementa com o eixo estruturante do Morrazo a concluir em 2005 e que irá melhorar a acessibilidade a Moaña, Cangas e Bueu. O desdobramento da via rápida de ligação entre Pontevedra–Sanxenxo e O Grove irá facilitar a interconexão do Salnés com Vigo–Pontevedra. A circunvalação de Vigo a concluir em 2005 e a prevista circunvalação de Pontevedra visam minimizar os problemas de acessibili-

[40] O *Plano Estratégico da Província de Pontevedra* em elaboração poderá não atender a estes aspectos.

dade existentes em redor dos dois principais municípios. O provável futuro metro de Vigo, com um traçado à superfície e subterrâneo, será uma tentativa para melhorar as deslocações na cidade.

No quadro 16 apresenta-se uma síntese das principais debilidades e ameaças a ultrapassar, bem como das potencialidades e oportunidades que podem contribuir para a crescente afirmação euroregional da área metropolitana de Vigo–Pontevedra. As consequências negativas da periurbanização, nomeadamente as desqualificadoras do território e do ambiente, merecem uma particular atenção.

Quadro 16. Diagnóstico da situação actual (Vigo–Pontevedra)

INTERNO	FORÇAS (Potencialidades/Pontos Fortes)	OPORTUNIDADES	AMBIENTE
	▪ Ambiente propício à concepção e montagem de produtos específicos de formação para quadros e empresários locais. ▪ Beleza paisagística onde a água e a pedra são dois traços fundamentais. Rias como espaços ecológicos e produtivos. ▪ Boa capacidade competitiva ao nível do comércio internacional (área funcional de Vigo). ▪ Comércio interno e externo com grande potencial de expansão. ▪ Crescente adesão às NTIC por parte dos cidadãos e das organizações. ▪ Crescente diversificação de ofertas culturais e de lazer. ▪ Crescimento do número de empresas em processo de internacionalização. ▪ Desenvolvimento de serviços de apoio às empresas e aos cidadãos. ▪ Disponibilidade de mão-de-obra e de terrenos para a instalação de parques industriais. ▪ Estruturas universitárias com potencial para o desenvolvimento de investigação de ponta e para a formação superior de capital humano (Universidade de Vigo – Campus de Vigo e Pontevedra). ▪ Existência de projectos para dinamizar o tecido empresarial e para viabilizar o empreendedorismo jovem, nomeadamente através de condições preferenciais para a sua instalação em «ninhos» de empresas. ▪ Existência de produtos ligados ao «campo» com uma crescente procura urbana. ▪ Núcleos populacionais com elevado sentido de acolhimento, uma mais-valia em termos turísticos. ▪ Paisagem florestal que poderá ser valorizada com a criação de parques florestais para lazer. ▪ Património arquitectónico, cultural, gastronómico e natural de qualidade. ▪ Plataformas portuárias competitivas ao nível nacional, euroregional e internacional (Vigo e Marín). ▪ Potencial para uma oferta turística diversificada (turismo ambiental, de aventura, cultural, histórico). ▪ Tecido empresarial possuidor de conhecimento e saber-fazer. ▪ Tradição industrial (AIVigo) associada a uma cultura de empreendedorismo patente no número de PME dinâmicas e competitivas em preços e qualidade.	▪ Amplo mercado euroregional de consumidores potencias. ▪ Crescente procura nacional e internacional de turismo ambiental, de aventura, cultural, histórico e rural tradicional. ▪ Crescente utilização da I&D para a (re)descoberta de novos recursos e soluções. ▪ Criação da área metropolitana de Vigo–Pontevedra. ▪ Criação e melhoramento das vias de acesso para optimizar as ligações inter-municipais. ▪ Disponibilidade global do conhecimento através da *internet*. ▪ Incentivos à cooperação inter-territorial e transnacional (Leader+, Interreg). ▪ Novas formas de organização do trabalho e da sociedade. ▪ Novas oportunidades (internacionais) ligadas à exploração das NTIC e novos processos de trabalho. ▪ Novas tendências de consumo e crescimento da procura global de produtos turísticos da área metropolitana. ▪ Proximidade das bolsas de consumo das grandes áreas metropolitanas do Minho e do Porto.	

AMBIENTE			EXTERNO
	▪ Avanço da periurbanização com consequências negativas para a qualificação do território e para o ambiente. ▪ Carência de equipamentos modernos vocacionados para grandes eventos. ▪ Défice de intervenções para a valorização das rias e da paisagem florestal, nomeadamente no que concerne à sua potencialidade turística. ▪ Deficiente absorção da mão-de-obra disponível com reflexo nas elevadas taxas de desemprego. ▪ Deficiente articulação da rede viária principal com a rede portuguesa e de ligações aéreas com Portugal, nomeadamente com Lisboa, a capital do país. ▪ Deficiente integração dos portos de Vigo e Marín na vida diária das comunidades locais. ▪ Emigração de recursos humanos qualificados para cidades mais inovadoras e competitivas. ▪ Escassez de parques de campismo, fundamentais para a promoção do turismo ambiental e de aventura. ▪ Estrutura etária com tendência para o envelhecimento. ▪ Grande número de municípios com um carácter fortemente repulsivo na última década, sobretudo os mais rurais. ▪ Inexistência de um plano de transportes para combater os problemas de mobilidade existentes, como consequência da falta/insuficiência de transportes urbanos e de um transporte ferroviário pouco competitivo. ▪ Insuficiente cultura de inovação ao nível das organizações e dos recursos humanos, com reflexo no défice de utilização de tecnologias de ponta. ▪ Localismo acentuado e tradicional afrontamento entre as burguesias de Vigo/Pontevedra. ▪ Sistema produtivo centrado em actividades mais tradicionais.	▪ Aumento da concorrência global em termos euroregionais. ▪ Aumento da exigência da qualificação da mão-de-obra. ▪ Aumento da exigência sobre as características de atracção territorial para as empresas. ▪ Crise na agricultura, na pecuária e na pesca. ▪ Concorrência próxima com as grandes áreas metropolitanas do Minho e do Porto. ▪ Emergência de novos exportadores de produtos manufacturados de baixa qualificação de mão-de-obra o que acentua a vulnerabilidade das empresas mais frágeis. ▪ Oferta de solo qualificado para as actividades industriais no Norte de Portugal. ▪ Processos de deslocalização de empresas para áreas mais atractivas. ▪ Previsível melhoria geral das acessibilidades que podem ocasionar um aumento dos movimentos pendulares e um maior crescimento do fenómeno periurbano. ▪ Maior dinâmica industrial da AIVigo em relação à ATUPontevedra, o que implica uma articulação de complementaridades que possibilite o desenvolvimento conjunto.	
	DEBILIDADES (Estrangulamentos/Pontos Fracos)	AMEAÇAS	

- Lugo.

Monumental cidade romana e capital do antigo reino da Galiza, rodeada por um cinturão verde que lhe dá um enquadramento ambiental de rara beleza, Lugo impressiona qualquer visitante pela imponência das suas muralhas muito bem conservadas que permitem aceder ao centro histórico por uma das dez portas existentes[41], comprovando-se do seu alto a vastidão dos territórios rurais circundantes, mas também a existência de alguns edifícios degradados a necessitarem de uma intervenção urgente e qualificadora (figura 9), tanto mais que não deixam indiferentes os turistas que por ali passeiam.

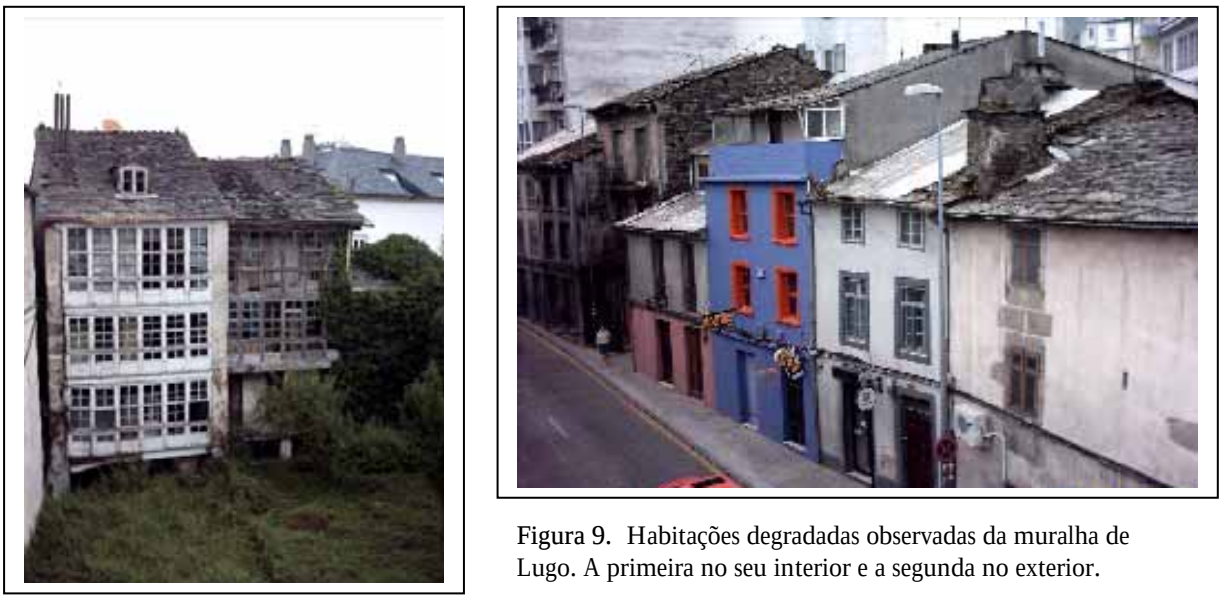


Figura 9. Habitações degradadas observadas da muralha de Lugo. A primeira no seu interior e a segunda no exterior.

Enquadrado numa província que apresenta algumas debilidades características da sua interioridade, tais como um maior atraso no desenvolvimento de infra-estruturas, uma maior dependência do sector primário, uma menor capacidade para gerar emprego e por isso mesmo uma dinâmica repulsiva na maior parte dos concelhos, o município de Lugo, onde residem 88.414 habitantes (2001), é na Galiza dos que tem uma das maiores superfícies (329,8 km^2), sendo apenas suplantado a Norte por Vilalba (379,0 km^2, Comarca de Terra Chá) e a Este por A Fonsagrada (438,4 km^2, Comarca de A Fonsagrada), igualmente pertencentes à Província de Lugo.

Apresentando uma diferente ocupação do uso do solo que permite distinguir o Norte, mais urbanizado e industrializado, do Sul mais dominado por paróquias rurais, o município de Lugo é o organizador por excelência de um território comarcal que de acordo com a proposta da Xunta da Galicia corresponde à sua área metropolitana (8 concelhos), tendo na última década do século XX a maior capacidade atractiva (uma variação da população de 6,2%), seguido de perto por Outeiro de Rei a Norte (5,6%), um concelho que integra o corredor urbano-industrial que liga Lugo a Rábade, um pequeno município de 5,2 km^2 e 304,4

[41] Santiago, Bispo Aguirre, Bispo Izquierdo, San Pedro, Estación, Falsa, San Fernando, Nova, Bispo Odoario, Miñá.

hab/ km^2 (a maior densidade populacional), que pelo facto de ser um centro industrial periférico à capital acaba por influenciar o crescimento da periurbanização para Norte, apesar de se assistir também ao incremento deste fenómeno para oeste onde começam a surgir «chalés».

Comparativamente com os concelhos limítrofes e circundantes, Lugo apresenta a situação mais favorável na maior parte dos indicadores que temos vindo a analisar, pois é o que tem a segunda maior densidade populacional (268,1 hab/ km^2), a maior percentagem de indivíduos com curso superior, uma das menores taxa de analfabetismo (1,4%) só ultrapassada por Rábade (1,2%), a maior taxa de actividade e o maior índice de renda familiar bruta disponível (124,50), apesar da sua maior taxa de desemprego (12,4%). Juntamente com Rábade, que registou o segundo maior índice de renda familiar bruta disponível em 1996 (111,15) e com Outeiro de Rei que detinha o terceiro valor (84,24), constitui um eixo de maior desenvolvimento a Norte da comarca (quadro 17) onde a industrialização está mais presente.

Quadro 17. Área metropolitana de Lugo.

Comarca/Concelhos	Estrutura etária da população residente (%) 2001				Variação da população (%)	Dens. Popul. (hab/km^2)	Ensino atingido População ≥ 16 anos (% dos níveis considerados) 2001		Taxa de analfabetismo ≥ 16 anos (%)	População economicamente activa (% na Comarca)	Taxa de actividade (%)	Taxa de desemprego ≥ 16 anos (%)	IRFB
	0-14 anos	15-24 anos	25-64 anos	≥ 65 anos	1991-2001	2001	BE/ESO/ EXB/BS	Superior	2001	2001	2001	2001	1996
Comarca de Lugo													
Castroverde	8,1	10,2	48,4	33,3	-14,4	19,4	83,4	16,6	2,1	2,4	40,2	7,6	72.17
Corgo (O)	7,9	11,0	49,9	31,2	-10,9	27,2	79,1	20,9	2,0	3,3	43,1	10,9	76.74
Friol	9,1	9,6	46,3	35,0	-9,1	16,0	86,8	13,2	7,2	3,4	40,9	9,7	76.59
Guntín	8,1	11,5	48,8	31,5	-14,5	22,1	85,9	14,1	3,0	3,0	49,5	6,7	70.60
Lugo	**12,8**	**13,4**	**54,9**	**18,9**	**6,2**	**268,1**	**70,3**	**29,7**	**1,4**	**80,7**	**54,2**	**12,4**	**124.50**
Outeiro de Rei	9,8	11,8	53,2	25,1	5,6	33,1	85,1	14,9	2,6	3,9	49,6	8,5	84.24
Portomarín	9,3	10,1	48,4	32,2	-10,2	17,4	80,8	19,2	2,5	1,8	52,0	5,9	73.64
Rábade	12,1	11,2	50,0	26,7	-9,6	304,4	79,4	20,6	1,2	1,4	49,9	10,3	111.15

Notas: - IRFB (*índice de renda familiar bruta disponível*) = 100 para a Galiza. - A cinzento estão identificados os concelhos limítrofes a Lugo.

Fonte: *Censos 2001*, INE. Elaboração própria a partir de http://www.ige.xunta.es/ga/home.htm. *Indicadores de renda municipal* 1996, IGE.

Com um sector industrial de vocação mais tradicional, representado em Lugo, Rábade e Outeiro de Rei por indústrias relacionadas com a agricultura e a pecuária (agro-alimentar, transformação láctea e de carnes, produção e distribuição de fertilizantes, fabrico de maquinaria agrícola, fabrico e comercialização de acessórios para ordenha), às quais se juntam ainda a transformação da madeira, o fabrico de mobiliário e o fabrico de tubos de aço inoxidável (Rábade) ou a cerâmica e materiais de construção (Outeiro de Rei), Lugo está presentemente a investir na dinamização e modernização do sector empresarial, para o que irá contribuir o recente *Centro de Empresas e Inovação* (CEI) inaugurado em Novembro de 2004 no antigo quartel de Garabolos e destinado a apoiar e incentivar as PME em fase de instalação ou de inserção no mercado. Para complementar este investimento vai ser igualmente criado um *Centro de Demonstração de Serviços Tecnológicos Avançados*, vocacionado para as novas tecnologias.

Apesar de não ter um peso económico específico no noroeste peninsular, Lugo poderá aproveitar as suas forças internas para ancorar o desenvolvimento comarcal e até provincial, tanto mais que tem algumas mais-valias evidentes como seja a sua capitalidade, a sua monumentalidade, o seu excelente enquadramento paisagístico e a sua Universidade, ao que associamos igualmente um recente envolvimento cívico despertado pela IngeCon aquando da preparação do Plano Estratégico para cidade e que na nossa óptica permite distinguir Lugo dos demais concelhos do noroeste peninsular, sobretudo porque formalizou o envolvimento cívico com a elaboração de um *Regulamento de Participación Cidadá*[42] (2004).

Na realidade, ao ter por fio condutor a necessidade de envolver o maior número possível de actores locais na definição e ordenamento das prioridades e necessidades, o Plano Estratégico, segundo um técnico da autarquia que entrevistámos em Julho de 2004, acabou por valorizar a constituição de grupos de trabalho que integraram cidadãos relevantes em representação do Conselho Económico e Social, da Universidade, do sector financeiro (Caixa Galicia e Caixa Nova), da Confederação dos Empresários, da Câmara do Comércio, dos sindicatos e do Conselho de Vizinhos.

Apesar de poder ser estranho o facto de se regulamentar a participação dos cidadãos, esta opção teve por principal objectivo «controlar» um envolvimento não enquadrado por partidos políticos, de forma a evitar confrontações, assumindo-se no preâmbulo do regulamento que a "*democracia, emanada da base da sociedade através da iniciativa popular e das organizações e entidades cívicas, deve ser um complemento e um elemento enriquecedor de democracia representativa*", o que revela uma clara preocupação com a aproximação entre eleitos e eleitores, entre decisores e utilizadores do território, um passo evidente para a construção de um planeamento mais participado e democrático, que valoriza as forças locais e que por isso se torna num exemplo de boa prática, demonstrativo e transferível.

No entanto, ao se pretender assumir como um «nó de ligação entre a Galiza e o resto de Espanha» e porque não, também, entre o interior da Galiza e a costa das Mariñas no Cantábrico (o recente desejo de Viveiro integrar o Eixo Atlântico mostra a importância desta ligação) e o interior Norte de Portugal, é imprescindível que Lugo invista numa melhoria geral das acessibilidades rodoviárias e ferroviárias que permita uma ligação mais célere a outros centros urbanos, nomeadamente a Ferrol, Santiago de Compostela, Vivei-

[42] Disponível para *download* em http://www.concellodelugo.org/webadmin/docs/reglamentopc.doc.

ro, Ourense e Chaves, criando assim corredores de penetração a Norte, a Oeste e a Sul, que obviamente acabarão por beneficiar a competitividade da área metropolitana e facilitar a deslocação de turistas até à capital, atraídos pela sua monumentalidade histórica, riqueza ambiental e tranquilidade.

As actuais dinâmicas internas, a «alma» do território, carecem também de intervenção, tanto mais que o carácter vincadamente rural das gentes acaba por configurar algum conservadorismo e concomitantemente uma maior aversão ao risco e à inovação, condições indispensáveis a qualquer processo de mudança.

Assim sendo, para além da sua capitalidade que a vocaciona para a administração e para os serviços públicos, é igualmente necessário dinamizar e modernizar o sector secundário e terciário, de forma a conferir-lhes importância inter-regional, uma vocação actualmente mais centrada na Universidade, a qual, todavia, parece ter um insuficiente protagonismo na cidade e no município, sobretudo por algum afastamento que mantém em relação aos principais actores locais, quando por excelência é uma força indispensável para o desenvolvimento da investigação de ponta e para a formação superior de capital humano, imprescindíveis à afirmação da cidade na euroregião.

A área metropolitana de Lugo proposta pela Xunta de Galicia e que um pouco inexplicavelmente exclui um concelho limítrofe que mantém relações funcionais com Lugo, como é o caso de Castro de Rei a Nordeste (Comarca de Terra Chá), padece de algumas debilidades características da interioridade dos territórios, das quais se releva a insuficiente acessibilidade inter e intra-concelhia (assim não evita o despovoamento das suas freguesias), bem como inter-regional, um factor locativo que cada vez assume maior importância em termos de competitividade, mas também a deficiente estimulação de complementaridades, um tecido empresarial pouco inovador e uma deficiente promoção e valorização externa de algumas potencialidades, nomeadamente turísticas, um aspecto que terá de passar por um maior envolvimento da Universidade em estudos de *marketing* do território.

Para além do que já se afirmou, a melhoria da competitividade de Lugo passa ainda pela recuperação da sua anterior condição de nó estratégico do noroeste peninsular e pela promoção de uma melhor acessibilidade à cidade, pelo que uma via de circunvalação deverá ser um investimento a considerar. Em termos municipais dever-se-á também equacionar a modernização das telecomunicações, indispensável para dar novas oportunidades aos territórios rurais, nomeadamente no que toca à utilização de novas tecnologias, bem como o abastecimento energético, prioridades claramente expressas no actual Plano Estratégico da cidade.

Tal como referimos para o estudo de caso anterior, consideramos que há igualmente na área metropolitana de Lugo uma falta de visão estratégica regional, presente por exemplo no *Plano de Desenvolvimento Regional* que envolve concelhos de quatro NUT do Norte de Portugal (Minho–Lima, Cávado, Ave, Tâmega), o que nos parece um claro défice para um desenvolvimento territorial sustentado da área metropolitana e para uma mais fácil inclusão nas actuais dinâmicas emergentes no noroeste peninsular.

As forças e oportunidades em presença permitem acreditar numa nova realidade em termos de desenvolvimento local/regional, restando apenas investir na sua valorização, o que poderá ser facilitado por uma

maior cooperação política inter-municipal, mas também por uma nova visão estratégica centrada no planeamento participado, que ao contribuir para melhorar a democracia local irá igualmente devolver alguma auto-estima aos cidadãos e permitir que encarem o futuro de uma forma mais optimista.

No quadro 18 apresenta-se o diagnóstico dos aspectos que nos parecem mais relevantes ter em conta para a afirmação da área metropolitana de Lugo, bem como das debilidades e ameaças que podem influenciar as estratégias que se pretendem implementar. Para a sua elaboração muito contribuiu o *Plano Estratégico de Lugo* elaborado pela IngeCon e a visita que fizemos à cidade em Julho.

Quadro 18. Diagnóstico da situação actual (Lugo)

INTERNO	FORÇAS (Potencialidades/Pontos Fortes)	OPORTUNIDADES	AMBIENTE
	▪ Aumento da participação cívica que poderá contribuir para uma maior coesão da sociedade civil. ▪ Beleza paisagística onde a água e a pedra são dois traços fundamentais. ▪ Crescente atenção com infra-estruturas turísticas. ▪ Crescente disponibilização de solo industrial ▪ Crescimento demográfico de Lugo e Outeiro de Rei. ▪ Estrutura universitária com potencial para o desenvolvimento de investigação de ponta e para a formação superior de capital humano (Universidade de Santiago de Compostela – Campus de Lugo). ▪ Existência de projectos para dinamizar o tecido empresarial e para viabilizar o empreendedorismo, nomeadamente através de condições preferenciais para a instalação de PME em «ninhos» de empresas (CEI de Garabolos). ▪ Existência de projectos para dinamizar as NTIC (*Centro de Demonstração de Serviços Tecnológicos Avançados*). ▪ Existência de produtos ligados ao «campo» com uma crescente procura urbana. ▪ Localização geográfica de Lugo que lhe poderá permitir vir a assumir a sua anterior condição de nó estratégico do noroeste peninsular. ▪ Muralha romana como símbolo de identidade (Lugo). ▪ Oferta de habitação. ▪ Património arquitectónico, cultural e natural de qualidade, de onde se destaca a muralha romana e o rio Minho. ▪ Segurança e tranquilidade características dos territórios rurais.	▪ Capacidade de aforro provincial. ▪ Crescente procura nacional e internacional de turismo ambiental, de aventura, cultural, histórico e rural tradicional. ▪ Enquadramento no Caminho Primitivo de Santiago. ▪ Incentivos à cooperação inter-territorial e transnacional (Leader+, Interreg). ▪ Novas formas de organização do trabalho e da sociedade. ▪ Novas oportunidades (internacionais) ligadas à exploração das NTIC e novos processos de trabalho. ▪ Novas tendências de consumo e crescimento da procura global de produtos turísticos da área metropolitana. ▪ Valorização das capitais provinciais. ▪ Potencialização turística de cidades próximas, o que poderá facilitar uma deslocação à comarca e obviamente à capital da província.	

AMBIENTE			EXTERNO
	▪ Conservadorismo com reflexo na adesão às inovações. ▪ Débil fomento de complementaridades inter-concelhias o que entrava a coesão territorial. ▪ Débil relação entre a Universidade, a sociedade civil e o tecido empresarial. ▪ Défice de articulação inter-concelhia e inter-regional resultante de uma fraca acessibilidade geral. ▪ Défice de empregabilidade com reflexo na igualdade de oportunidades. ▪ Défice de equipamentos desportivos, culturais e sociais. ▪ Deficiente absorção da mão-de-obra disponível com reflexo nas elevadas taxas de desemprego de Lugo, O Corgo e Rábade, com significativa incidência em mão-de-obra qualificada. ▪ Deficiente cooperação institucional. ▪ Deficiente investimento em telecomunicações que contribuam para melhor a competitividade dos diferentes territórios. ▪ Desencanto, desânimo e pessimismo na sociedade lucense. ▪ Elevada degradação de alguns edifícios no centro histórico e suas proximidades (Lugo), uma má imagem para o turismo. ▪ Elevado número de habitações abandonadas e vagas, o que revela um destino pouco produtivo do aforro. ▪ Estrutura etária com acentuada tendência para o envelhecimento. ▪ Fraca capacidade de afirmação externa. ▪ Fuga de população jovem, sobretudo com maiores níveis de instrução. ▪ Grande número de municípios com um carácter fortemente repulsivo na última década. ▪ Interioridade com o concomitante afastamento dos principais centros de decisão do noroeste peninsular. ▪ Insuficiente cultura de inovação ao nível das organizações e dos recursos humanos. ▪ Insuficiente fornecimento de serviços qualificados às empresas e aos cidadãos. ▪ Insuficiente valorização da imagem externa da comarca, o que revela a ausência de estratégias de *marketing* do território. ▪ Sistema produtivo centrado em actividades mais tradicionais.	▪ Aumento da concorrência global em termos euroregionais. ▪ Aumento da exigência da qualificação da mão-de-obra. ▪ Aumento da exigência sobre as características de atracção territorial para as empresas. ▪ Concorrência com outras cidades do noroeste peninsular. ▪ Emergência de novos exportadores de produtos manufacturados de baixa qualificação de mão-de-obra o que acentua a vulnerabilidade das empresas mais frágeis. ▪ Oferta de solo qualificado para as actividades industriais noutras cidades do noroeste peninsular. ▪ Previsível melhoria geral das acessibilidades que podem ocasionar um aumento dos movimentos pendulares e um maior crescimento do fenómeno periurbano. ▪ Reforma da PAC com impacto no sector primário da Província de Lugo.	
	DEBILIDADES (Estrangulamentos/Pontos Fracos)	AMEAÇAS	

5. Perspectivas para o futuro.

A tradicional hierarquia urbana está definitivamente em mudança um pouco por todo o lado, falando-se cada vez mais no policentrismo como alternativa para melhorar a vertebração dos territórios, para o que tem contribuído, de certo modo, a desconcentração de competências por parte dos poderes centrais e sobretudo a sua descentralização para os níveis locais, supostamente mais operacionais porque mais próximos dos problemas e dos cidadãos.

As grandes cidades sempre tiveram o controlo do poder de decisão e por isso têm atraído facilmente capital, conhecimento e inovação, sendo locais privilegiados para a localização dos serviços mais avançados. No entanto, as cidades médias têm vindo a assumir um novo protagonismo e a apresentarem novas vantagens competitivas que merecem alguma consideração e que estão a contribuir para uma maior articulação e coesão territorial, nomeadamente no interior.

Assim sendo, julgamos estar perante alternativas aos anteriores modelos hierárquicos, tanto mais que as actividades industriais e os serviços se preocupam cada vez mais com o potencial de desenvolvimento dos territórios, em que o equilíbrio ambiental não é uma variável a menosprezar. O nome das cidades, a sua centralidade, sendo aspectos ainda importantes começam a deixar de ser determinantes, considerando-se por isso que se está a instalar alguma indiferença pelos modelos que outrora faziam das grandes cidades os baricentros da competitividade.

Há factores locativos que, actualmente, também encontram nas cidades médias uma resposta adequada, nomeadamente, no que concerne às boas acessibilidades, à disponibilidade de solo para diferentes actividades empresariais, à introdução de inovações organizacionais para o que tem contribuído a descentralização do ensino universitário, à especialização flexível, às redes de novos empreendedores motivados para a mudança, aos bons equipamentos culturais e de lazer, às melhores condições residenciais e ambientais, etc., todo um conjunto de aspectos que valorizam as «áreas metropolitanas» emergentes.

Foi com este cenário de alterações como pano de fundo que olhámos para o Eixo Atlântico ao longo deste capítulo.

O crescente dinamismo do sistema urbano pode, eventualmente, contribuir para aumentar os desequilíbrios entre os municípios do Eixo Atlântico, se não for acompanhado de uma visão estratégica regional, inclusiva dos territórios rurais e dos novos aglomerados produzidos pela extensificação do fenómeno periurbano, sendo por isso recomendável promover especializações e complementaridades funcionais entre territórios próximos, bem como apostar numa política integrada de mobilidade que seja estruturante em termos regionais.

O fenómeno periurbano deve ser encarado de uma forma atenta pelos responsáveis locais, tanto mais que nalguns casos vai pondo em risco a componente ambiental e paisagística. No entanto, poderá contribuir para valorizar os territórios rurais desde que se processe de uma forma planeada e sustentada.

Quanto à capacidade de desenvolvimento induzido pelas cidades do Eixo Atlântico nos territórios próximos, pensamos ter demonstrado que se está perante dinâmicas significativas, quer produzidas pelas cidades

mais próximas do litoral quer pelas do interior, sobretudo quando há uma visão política local pró-activa que valoriza as novas oportunidades que vão surgindo. No interior, mais confrontado com o isolamento, seria bom que se olhasse para a cooperação inter-municipal como um elemento estruturante e imprescindível para um desenvolvimento integrado dos territórios, motivando-se um relacionamento vocacionado para a resolução conjunta de problemas concretos.

É evidente que as áreas emergentes no contexto urbano do Eixo Atlântico que se afiguram com capacidade para uma mais fácil afirmação euroregional continuam a beneficiar da litoralização do desenvolvimento, como sucede com Braga–Guimarães e Vigo–Pontevedra. As áreas mais interiores, como Vila Real–Peso da Régua ou Lugo, carecem ainda de uma visão estratégica promotora de complementaridades, um obstáculo à sua afirmação, que as aproximem mais das áreas onde se localizam infra-estruturas de maior qualidade e funções de mais alto nível. Mas esta opção é fundamental para um crescimento policêntrico sustentável, pelo que parece necessário apostar neste tipo de políticas (ou em algo semelhante).

Em síntese, no seu conjunto, o Eixo Atlântico é um espaço de oportunidades onde se estão a adquirir novas e maiores competências, mas cuja afirmação euroregional carece de uma maior cooperação inter-territorial em sentido lato, uma «viagem» política nem sempre fácil mas que terá de ser possível em nome do desenvolvimento do noroeste peninsular.

Glossário.

- Agente de desenvolvimento local: a pessoa que, partindo de um conhecimento do meio e de uma consulta eficaz à população, se esforça por contribuir para a realização de projectos de desenvolvimento que visam por um lado manter e aumentar a actividade económica e, por outro, favorecer uma exploração judiciosa dos recursos e das diversas potencialidades existentes.

BEHIN; LEROY – «Les Agents de Développement», 1982

- Áreas Predominantemente Urbanas (APU): freguesias urbanas; freguesias semi-urbanas contíguas às freguesias urbanas, incluídas na área urbana, segundo orientações e critérios de funcionalidade/planeamento; freguesias semi-urbanas constituindo por si só áreas predominantemente urbanas segundo orientações e critérios de funcionalidade/planeamento; freguesias sedes de concelho com população residente superior a 5.000 habitantes. Entende-se por freguesias urbanas as freguesias que possuam densidade populacional superior a 500 hab/km^2 ou que integrem um lugar com população residente superior ou igual a 5000 habitantes. Áreas Mediamente Urbanas (AMU): freguesias semi-urbanas não incluídas na área predominantemente urbana; freguesias sedes de concelho não incluídas na área predominantemente urbana. Entende-se por freguesias semi-urbanas as freguesias não urbanas que possuam densidade populacional superior a 100 hab/km^2 e inferior ou igual a 500 hab/km^2, ou que integrem um lugar com população residente superior ou igual a 2000 habitantes e inferior a 5000 habitantes. Áreas Predominantemente Rurais (APR): os restantes casos.

Diário da República 210, II^a Série, de 11/09/1998

- Desenvolvimento local: processo que implica da parte dos cidadãos a apropriação necessária para ordenar e transformar um território, com vista à construção de um futuro mais promissor que não renegue o passado nem hipoteque as relações intergeracionais indispensáveis à sustentabilidade. Deve estar suportado numa visão política local que contribua para promover uma participação cívica activa e multifacetada, de forma a criar um ambiente local onde o cidadão seja um interveniente directo na construção dos territórios.

MARQUES, «O desenvolvimento local: conceito e experiências conhecidas», 2003

- Desenvolvimento sustentável: processo que inter-relaciona a preocupação quanto às gerações futuras e quanto à saúde e integridade do ambiente, a necessidade de assegurar a qualidade de vida, a equidade entre as pessoas no presente e entre gerações, bem como as dimensões social e ética do bem-estar humano.

- Desurbanização: perda da função residencial nos centros das cidades e declínio urbano quando há uma diminuição da população residente nos centros ou áreas urbanas. Implica também despovoamento dos centros das cidades.

SÁ MARQUES– *Sistema Urbano Nacional – Rede Complementar*, 2002

- Empreendedorismo: espírito de empresa que para ser dinamizado tem por eixos de intervenção prioritários o desenvolvimento nos jovens de um espírito capaz de assumir riscos e aceitar desafios, o que se inicia na escola; o apoio a *start-ups* (ex: promoção imobiliária adequada, facilitação do licenciamento de novas empresas) e a PMEs inovadoras na procura de capitais, informação e apoios à gestão.

  BARATA SALGUEIRO, Teresa et al – *Lisboa e os Desafios da Nova Economia*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 2002

- Governança: exercício do poder político que deve privilegiar formas de coordenação horizontal e vertical da acção pública, o que se traduz numa relação mais estreita entre as organizações da sociedade civil e as autoridades públicas locais, normalmente acompanhada por um esbatimento do papel do Estado central.

  MARQUES, «O desenvolvimento local: conceito e experiências conhecidas», 2003

- Métapoles ou metapolis: conjunto de espaços em que a totalidade ou parte dos habitantes, das actividades económicas ou dos territórios estão integrados no funcionamento quotidiano de uma metrópole. Constitui geralmente uma só bacia de emprego, de habitat e de actividades. Os espaços que compõem uma *metapole* são profundamente heterogéneos e não necessariamente contíguos. Compreende pelo menos algumas centenas de milhar de habitantes.

  ASCHER, *Métapolis ou L'Avenir des Villes*,1995

- Metrópole: principais aglomerações urbanas de um país que contêm algumas centenas de milhares de habitantes, que são multifuncionais e que mantêm relações económicas com várias outras aglomerações estrangeiras.

  ASCHER, *Métapolis ou L'Avenir des Villes*,1995

- Metropolização: fenómeno que implica não só o crescimento e a multiplicação das grandes aglomerações, mas também a concentração crescente no seu interior das populações, actividades e riquezas.

  ASCHER, *Métapolis ou L'Avenir des Villes*,1995

- Periurbanização: cavalgar da cidade sobre o campo próximo de uma forma relativamente difusa que permite aos territórios manterem parcialmente a sua traça rural, quer em termos de paisagem quer de identidade, características que os distinguem dos subúrbios tradicionais.

  MARQUES, *Desenvolvimento Local em Espaço Rural e Novas Competências*…, 2000

- Responsabilidade partilhada: participação efectiva (cooperação) de diferentes actores num mesmo processo de decisão, o qual, apesar da diversidade de níveis, não deve ignorar nenhum dos potenciais intervenientes, para que todos possam responder pelos seus actos. Deve assentar na parceria entre o poder político (central e local), os agentes económicos (no âmbito da agricultura, indústria, comércio e serviços) e os cidadãos, traves mestras de qualquer processo de mudança.

MARQUES, *Desenvolvimento Local em Espaço Rural e Novas Competências*…, 2000

- Subúrbio: facto urbano posterior à Revolução Industrial que está na base do modo de crescimento acelerado das cidades europeias a partir do princípio do séc. XIX e que se traduz no território urbanizado que rodeia um centro populacional marcadamente urbano, onde se reflecte uma situação de inferioridade/dependência relativamente à cidade. Pode caracterizar-se o subúrbio pela sua densificação progressiva e pelo tipo dominante das suas construções, pela estratificação social dos seus habitantes e pelo modo de integração da área no aglomerado, quer ao nível de transportes, diversidade de equipamentos, acessos, comércio e empregos, quer segundo a sua maior ou menor distância ao centro.

Adaptado do *Vocabulário do Ordenamento do Território*, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU)2004

Bibliografia.

AAVV– *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável, 2005–2015 (ENDS)*, Lisboa, Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, 2004, 145 p.

AMAVE – *Plano Estratégico do Vale do Ave, 2000-2006*, Guimarães, Associação de Municípios do Vale do Ave, s.d., 72 p.

AMAVE – *II Plano Estratégico do Vale do Ave. Projectos para o período 2000-2007*, Guimarães, Associação de Municípios do Vale do Ave, s.d., 24 p.

ADRVC – *Estudo Final do Observatório da Competitividade e Qualidade de Vida no Vale do Cávado*, Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Cávado, 70 p., in http://www.ocqv.adrvc.pt/?id_categoria=4

ASCHER, François – *Métapolis ou L'Avenir des Villes*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995, 346 p.

BARATA SALGUEIRO, Teresa (a) – *A Cidade em Portugal. Uma Geografia Urbana*, 3ª edição, Porto, Edições Afrontamento, 1999, 436 p.

BARATA SALGUEIRO, Teresa (b) – «Ainda em torno da fragmentação do espaço urbano», *Inforgeo nº 14 – Espaços Urbanos*, Lisboa, Associação Portuguesa de Geógrafos, 1999, pp. 65-76

BRANDÃO ALVES, Manuel (1982). «Regionalizar o quê?», *Portugal. Regionalizar para quê? Poder autárquico para quem?*, Comunicação ao Seminários organizado pelo RAS e CES no Porto, Cruz Quebrada, Reflexão e Acção Socialista (RAS) - Centro de Estudos Socialistas (CES), 1984, 175 p., pp. 61-79

Brück, Laurent – *La périurbanisation en Belgique: comprendre le processus de l'étalement urbain*, Liège, Université de Liège, 2002, 77 p.

CASTELLS, Manuel – *A Sociedade em rede*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, 714 p.

CLOUT, Hugh D. – *Geografia Rural*, Barcelona, Oikos-Tau Ediciones, 1976, 307 p.

COMMISSION EUROPEENNE. *SDEC – Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial e équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1999, 49 p.

Decreto 65/1997 – «Aprovação definitiva do Mapa Comarcal da Galiza», 20 de Fevereiro de 1997

Decreto 335/1998 – «Estabelece a regulamentação das áreas funcionais a constituir entre comarcas», 27 de Novembro de 1998

Decreto-Lei 380/99 – «Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial», Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Diário da República 222/99, Série I-A, 1999-09-22

DGOTDU – *Vocabulário do Ordenamento do Território*, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), Lisboa, 2004

DOMINGUES, Álvaro – «Formas e escalas da urbanização difusa – Interpretação e intervenção no NO de Portugal, *Inforgeo nº 14 – Espaços Urbanos*, Lisboa, Associação Portuguesa de Geógrafos, 1999, pp. 43-64

EUROPE DOCUMENTS 2012 (1996). «Conférence Européenne sur le Developpement Rural: L'Europe Rurale - Des Perspectives pour L'Avenir». Bruxelles, Agence Internationale D'Information pour la Presse, 22 Nov. 1996

FERRÃO, João – «A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?», *Revista Eure nº 89*, vol XXIX, Santiago do Chile, Maio de 2004

FONSECA, Paulo A. Lucas - *Índices de Desenvolvimento Concelhio*, Lisboa, INE, 2002

Lei 7/1996 – «Lei de Desenvolvimento Comarcal», 10 de Julho de 1996

Lei 10/2003 – «Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos», Diário da República 110/03, Série I-A, 2003-05-13

MARQUES, Raul Jorge (Coord.); CIDRAIS, Álvaro; SOUTO GONZÁLEZ, Xosé Manuel – «A organização política do território», *História do Eixo Atlântico*, Vigo, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 1999, pp. 199-272, 272 p.,

MARQUES, Raul Jorge – *Desenvolvimento Local em Espaço Rural e Novas Competências – A Participação dos Cidadãos no Concelho de Santa Comba Dão*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 2000, 183 p.

MARQUES, Raul Jorge – «O local enquanto espaço de afirmação cívica: uma condição para o desenvolvimento», *in* AAVV – *Olhares sobre o território e a espacialidade*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Linha de Acção de Geografia Humana e Regional, 2002, pp. 57 – 72

MARQUES, Raul Jorge– «O desenvolvimento local: conceito e experiências conhecidas», *in* XOSÉ M. SOUTO GONZÁLEZ; RAUL J. MARQUES (Coordinadores), *Participación Cidadá e Desenvolvemento Local no Eixo Atlántico: Monforte e Chaves*, Vigo, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 2003, pp. 87-145

OLIVEIRA, Eduardo Henrique – *Estratégias para a Dinamização do Turismo Rural e Ambiental no Concelho da Póvoa de Lanhoso*, trabalho final da Licenciatura em Geografia e Planeamento na Universidade do Minho, Guimarães, 2004 (cópia em CD fornecida pelo autor).

PLAN DIRECTÓRIO DE ESTRATEXIAS NOS MUNICÍPIOS DA ÁREA TERRITORIAL URBANA (ATUP) DE PONTEVEDRA – *Documento Síntese da Diagnose*, Pontevedra, TT&U Ltda – LKS Consulting, Outubro de 2002

PLAN DIRECTÓRIO DE ESTRATEXIAS NOS MUNICÍPIOS DA ÁREA TERRITORIAL URBANA (ATUP) DE PONTEVEDRA – *Plan de Acción*, Pontevedra, TT&U Ltda – LKS Consulting, Setembro 2004

PLAN ESTRATÉXICO DE LUGO, Lugo, IngeCon, Abril 2003

PLAN ESTRATÉXICO DE VIGO Y A SÚA ÁREA FUNCIONAL. *Plan Vigo 2010 – Diagnóstico Estratégico (Versión provisional)*, Vigo, Xaneiro 2002

PLAN ESTRATÉXICO DE VIGO Y SU ÁREA FUNCIONAL. *Plan Vigo 2010 – Documento de Síntesis*, Vigo, Fundación Provigo y su Área, Febrero 2003

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João. *Politicas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, 295 p.

REGULAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIDADÃ DO CONCELLO DE LUGO, Lugo, 2004

SÁ MARQUES, Teresa – «Um território em mudança: padrões territoriais, tipologia urbana e dinâmicas», *Inforgeo nº 14 – Espaços Urbanos*, Lisboa, Associação Portuguesa de Geógrafos, 1999, pp. 21-42.

SÁ MARQUES, Teresa (Coord.) – *Sistema Urbano Nacional – Rede Complementar*, Lisboa, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), 2002, 330 p.

SERRÃO, José Vicente – «População e Rede Urbana nos Séculos XVI–XVIII», in OLIVEIRA, César – *História dos Municípios e do Poder Local. Dos Finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, 591 p., pp. 63–77

SOL DO AVE – *Plano de Desenvolvimento Local Leader +: Património, Ambiente e Qualidade de Vida no Mundo Rural*, Dossier de Candidatura, Parte C, Guimarães, Sol do Ave (Associação para o Desenvolvimento Integrado do Vale do Ave), s.d.

SOUTO GONZÁLEZ, Xosé Manuel – *Vigo. Cem Anos de História Urbana (1880–1980)*. Vigo, Edicións Xerais de Galicia, 1990, 636 p.

SOUTO GONZÁLEZ, Xosé Manuel (a). «Geografía Urbana (I)», Tomo 2, *in* ALBERTI, Augusto Pérez (Dirección), *Gran Enciclopedia Gallega. Xeografía de Galicia*, 1999

SOUTO GONZÁLEZ, Xosé Manuel (b). «Geografía Urbana (II)», Tomo 6, *in* ALBERTI, Augusto Pérez (Dirección), *Gran Enciclopedia Gallega. Xeografía de Galicia*, 1999

SOUTO GONZÁLEZ, Xosé Manuel (c) – «As Cidades do Eixo Atlântico no Umbral do Terceiro Milénio», in XOSÉ M. SOUTO GONZÁLEZ (Coord), *Xeografía do Eixo Atlântico*, Vigo, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 1999, pp. 15-67

SOUTO GONZÁLEZ, Xosé Manuel (Dirección) – *Planeamento Estratéxico e Mercadotecnia Territorial*, Vigo, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 2001, 165 p.

VILLARES, Ramón – *História da Galiza*, Lisboa, Livros Horizonte, 1991, 179 p.

CAPÍTULO 2

A REHABILITACIÓN URBANA DOS CENTROS HISTÓRICOS E A POLÍTICA DE VIVENDA

Miguel Martínez López[1]

Universidade da Coruña / Escola Superior Gallaecia (V.N. Cerveira)

A investigación transdisciplinar sobre a problemática dos centros históricos ten avanzado notablemente nos últimos anos[2]. Ese conxunto de estudos induce, ante todo, a unha avaliación crítica das políticas de rehabilitación urbana emprendidas, especialmente no que atinxe ás dimensións sociais e residenciais dos centros históricos. Tanto a concepción deses espazos urbanos e das poboacións que os habitan, como as accións urbanísticas procurando a súa rehabilitación, son o resultado dunha longa historia de *irregularidades*, cos seus avances e retrocesos, cos seus discursos manifestos e efectos latentes[3].

Moitas das políticas de *austeridade* e salvagarda de tres décadas atrás, cunha profunda inmersión do urbanismo de rehabilitación en políticas sociais (de participación, de vivenda social no centro urbano, de control dos prezos de aluguer, etc.) e co horizonte dunha apropiación popular, democrática, diversa e enriquecedora dos espazos centrais da cidade[4] foron perdendo folgos en favor de accións máis simplificadoras,

[1] Colaboraron con este traballo as investigadoras da Universidade da Coruña, Montse Golías Pérez e María Villares Varela. Agradezo a Xosé Manuel Souto as súas suxestións previas e os datos fornecidos sobre Porto.

[2] Álvarez Mora e Roch, 1980; López, 1986; Smith et al., 1986; Rubio et al., 1990; Troitiño, 1992; Carpenter e Lees, 1995; AA.VV., 1996; Slater, 2002.

[3] Martínez, 1997; Lourés, 2001a.

[4] Campos Venutti, 1978; Portas, 1983; Young, 1990.

tendentes á terciarización dos centros históricos, á súa privatización, ao museísmo ou á complementariedade aberta con accións duras de renovación urbana[5].

Neste traballo examinarei eses procesos acontecidos nos centros históricos das cidades integrantes do Eixo Atlântico. As limitacións do estudo obrígannos a seleccionar só algúns trazos, dimensións e cidades dese ámbito. En todo caso, preténdese percibir cáles son as pautas comúns nesta realidade. Ao mesmo tempo, desexo salientar aquelas prácticas que poidan servir de exemplo a seguir ou a evitar para outras cidades veciñas das consideradas con máis detalle.

A estrutura do texto consiste, en primeiro lugar, en presentar unha aproximación teórica que defina as políticas de rehabilitación urbana e algunhas das súas dimensións críticas. En segundo lugar, exporei o contexto xeral da eurorrexión Galiza-Norte de Portugal (Eixo Atlántico) relativo ás políticas de rehabilitación e o seu grao de desenvolvemento nos centros históricos das súas cidades. Trátase de dar continuidade, desde un novo punto de vista, ao principal estudo precedente para este ámbito territorial (Pérez Babo et al., 1996), polo que, a continuación, describirei comparativa e moi sinteticamente algunhas das características das intervencións neses centros históricos. En cuarto lugar, examinarei dous casos específicos representativos do carácter integral e a longo prazo das políticas de rehabilitación urbana: Santiago de Compostela e Guimarães. Por último, indicarei algunhas suxestións e pautas significativas de intervención a ter en conta nas políticas de rehabilitación urbana.

1. Introducción: centros e periferias, renovacións e rehabilitacións.

Comecemos pola definición do noso obxecto de estudo: a rehabilitación urbana dos centros históricos. Por unha parte, referímonos a unha zona da cidade denominada 'centro histórico'. Por outra, a políticas urbanísticas específicas encadradas na corrente da 'rehabilitación'. Pero: Que significados polisémicos conteñen? A que se opoñen? Que tipo de realidades indican? Como se argumentará deseguido, unha conceptualización en positivo desas cuestións resulta máis reveladora se manifesta tamén as principais precaucións críticas a considerar, a saber:

1) que non se debería abusar da singularidade histórico-artística destas zonas, descoidando tanto a conservación e rehabilitación doutras zonas menos céntricas da cidade, como as necesidades, experiencias e demandas dos grupos sociais que moran nos centros históricos ou que os habitan de diversas formas;

2) que non se debería abusar das políticas de rehabilitación para ocultar operacións urbanísticas de renovación e reforma interior que fomentan a especulación inmobiliaria e a elitización (ou *gentrification*, se usamos o termo inglés proposto pola socióloga Ruth Glass) dos centros históricos.

[5] Legates e Hartman 1986; Zárate 1991; Martínez 2001; Lourés 2001b.

Centralidade.

A noción de 'centralidade' urbana usámola indistintamente para sinalar un proceso e unha situación.

Como *proceso*, o centro urbano é, ante todo (aínda que non sempre), a *zona de orixe* da cidade a partir da cal foi espallándose e medrando. Denominamos 'histórica' á parte dese centro urbano que posúe a *memoria* desa evolución da cidade: unha memoria relativa a espazos construídos, a signos e a acontecementos do pasado superpostos ou contiguos. Canto máis afastados no tempo, máis lexitimidade adquire o uso do adxectivo 'histórico'. Non obstante, cada vez se estreita máis esa percepción e case todo o construído no século XX vai engrosando tamén esa categoría (Lynch, 1981: 186)

Ao mesmo tempo, en tanto que *situación*, o centro urbano é unha *zona de cruzamentos e condensación* (do tránsito urbano e peonil, da actividade económica, da información, da poboación, da edificación, etc.). Na análise estática da cidade, o centro é o *lugar de referencia*, o conxunto de lugares que ocupan as situacións máis privilexiadas e cobizadas. Onde as rendas de aluguer e compra-venda son máis elevadas. Pero tamén onde se poden acumular malestares urbanos diversos (carencia de zonas verdes, especialización económica, etc.) (Bassols, 1989).

O centro histórico, por tanto, coincide parcialmente con eses trazos do centro urbano, pero, ademais, pode chegar a constituírse en refuxio, *residuo* en ruínas, fondo patrimonial e museístico, barrio marxinal ou bohemio; ou, simplemente, pode fusionarse total ou parcialmente co resto do centro urbano, seguindo as súas tendencias de renovación e transaccións aceleradas.

En xeral, aludimos aos centros históricos como a aquelas porcións da cidade que se remontan a unha etapa pre-industrial. No entanto, nas últimas décadas apréciase entre os urbanistas a súa preferencia por incluír tamén algunhas partes do contorno inmediato da cidade pre-industrial orixinaria: os primeiros barrios extramuros, os primeiros barrios e edificios dos "ensanches", e os primeiros "boulevards", parques, xardíns, avenidas e prazas que inauguraron a modernización da cidade nas etapas incipientes da era industrial.

Habitantes.

Este movemento conceptual incorporaría, á súa vez, máis variedade de grupos e clases sociais nese perímetro urbano que denominamos centro histórico. As elites sociais (nobreza e burguesía) deixaron as súas pegadas nos barrios históricos e, con frecuencia, mudaron a súa residencia principal a outras zonas céntricas da cidade deixando a cidade antiga como albergue dalgunhas clases populares envellecidas (e vinculadas a oficios específicos, como proban aínda os nomes de moitas rúas referidos a artesáns, mariñeiros, etc.), de poboación inmigrante que busca as súas primeiras oportunidades en espazos relativamente invisibles e, nalgúns casos, de colectivos dedicados a actividades marxinais (prostitución ou mendicidade) ou delictivas.

Noutros casos, permanece activamente residindo nos centros históricos parte da burguesía rentista, con diversas propiedades inmobiliarias, ou indirectamente, conservando as súas propiedades do centro histórico arrendadas a parte das devanditas clases populares.

Naqueles centros históricos onde ten acontecida unha considerable elitización (*gentrification*), atopamos a grupos profesionais (actores, arquitectos, avogados, directivos de empresas, etc.) habitualmente sen descendencia familiar (mesmo con predominio de mulleres solteiras e de comunidades gays e lesbianas, nalgunhas cidades) con altos ingresos económicos e con altos niveis de consumo que estimulan a apertura de tendas de roupa e comida distinguidas (caras), restaurantes de moda e exóticos, galerías de arte, salas de teatro ou tendas de antigüidades[6].

Límites.

En todo caso, as áreas urbanas lindantes co centro histórico tamén sufriron, co paso do tempo, desgaste, deterioro e mudanzas na súa composición social. A todo ese *patrimonio* da vella burguesía comercial e industrial oporase, durante a segunda metade do último século, a incesante influencia da nova burguesía inmobiliaria e financeira animando á substitución desa arquitectura herdada por outra máis moderna, funcional e rendible.

Advírtese, xa que logo, que a ampliación do rango físico do centro histórico prepararía o camiño para un urbanismo menos *museístico*, sen abandonar a visión *centralista*: é dicir, a idea de que existe unha xerarquía de zonas urbanas que ten no seu cumio ás zonas céntricas da cidade.

Cada zona da cidade ten unhas necesidades específicas de intervención, dependendo da súa evolución histórica, da súa situación e da utilidade social que se lle atribúa. Neste sentido, as zonas centrais da cidade acumulan tensións e malestares como os xa descritos anteriormente, pero un urbanismo radicalmente *centralista* pode incrementar as desigualdades sociais e a segregación urbana se deixa sempre en segunda orde de preocupación as zonas menos céntricas ou decididamente periféricas.

En calquera parte da cidade os edificios, espazos públicos e conxuntos urbanos poden demandar ser protexidos, conservados ou rehabilitados. É máis, todas as partes da cidade están relacionadas entre si, forman *conxunto urbano*, cidade. Mesmo resulta imposible entender as cualidades e evolución dos centros históricos sen poñelas en relación coas das outras partes da cidade. De feito, tense alertado da tendencia dalgunhas políticas de rehabilitación que fan dos centros históricos as únicas "zonas de excepción" ou "singulares", dando carta branca para non conservar nin rehabilitar nada no resto de áreas urbanas (Álvarez Mora, 1983: 6-22).

Urbanismo.

O urbanismo de rehabilitación apunta, cando menos, a tres cuestións *técnicas*: o planeamento, a xestión e a disciplina urbanísticas. A súa definición é realmente unha cuestión *política*, pero nesa dimensión debemos comprender tamén, de forma inherente, as accións colectivas de protesta e de proposta, así como as interaccións entre os distintos grupos sociais e as autoridades (case sempre municipais neste contexto).

[6] Beauregard, 1986; Sassen, 1991; Slater, 2002.

O tipo de urbanismo que denominamos 'de rehabilitación' foi concibido especialmente a raíz da destrucción causada polas grandes guerras mundiais nos países occidentais. Isto quere dicir que posúe unha tradición máis curta e tamén enfrontada a máis dificultades en comparación coas concepcións clásicas orientadas á *conservación* e/ou *restauración* dos edificios e conxuntos urbanos considerados, de forma moi estrictamente selectiva, como patrimonio histórico ou artístico (Miarelli-Mariani, 1990).

A rehabilitación urbana bebe das fontes da conservación e da restauración, pero abrangue máis que edificios monumentais e busca unha dinamización das funcións, usos e actividades que se poden desenvolver no centro histórico (ou noutra zona da cidade).

Por outra parte, a rehabilitación oponse á *renovación* urbana, entendida esta última no sentido de operacións que comportan a desaparición completa e substitución de amplas zonas e conxuntos urbanos tanto como de edificios ou espazos considerados representativos de cualidades arquitectónicas, artísticas, ambientais ou sociais. Ao longo dos últimos dous séculos, moitas das intervencións de renovación foron estimuladas por urbanistas cunha concepción *moderna* e *hixienista* que pretendían resolver de forma simultánea tanto os problemas de salubridade, saneamento, fornecemento de auga e electricidade, illamento térmico, etc. como a restruturación das funcións de mando no centro da cidade, relocalizando as sés institucionais e financeiras e mesmo novos espazos residenciais para as elites sociais.

En dirección inversa, o urbanismo de rehabilitación foi proposto como paradigma dun urbanismo máis integral e holístico, capaz de contribuír a que os centros históricos mantivesen ou alcanzasen a convivencia dunha ampla variedade de grupos sociais, de comportamentos e actividades públicas, de sectores económicos, e de formas arquitectónicas, parcelarias e viarias.

Poderiamos sinalar como liñas directrices das políticas de rehabilitación urbana, as seguintes:

1) a *integralidade* ou intervención en eidos urbanísticos e arquitectónicos ao mesmo tempo que noutras dimensións sociais, culturais e económicas;

2) a *habitabilidade* ou procura de que se garanta a función residencial incentivando a permanencia da poboación residente e o atractivo residencial, comercial, lúdico e cultural para outros grupos sociais;

3) a *pluralidade* tanto de actividades e grupos sociais, como de tipos arquitectónicos, escenas urbanas, mobiliario urbano, que respecte e mesmo reconstrúa, de ser o caso, as herdanzas do pasado, ao tempo que se combinan con elementos máis híbridos propios da evolución do barrio, ou con usos e prácticas sociais actuais ou vinculadas á posición no conxunto da cidade.

Desde o planeamento urbanístico, os centros históricos suscitaron a elaboración de planos especiais de protección, salvagarda, conservación e reforma interior. Neles se incorporan, de forma destacada, catálogos de elementos urbanos *singulares* e áreas de *recualificación*.

Desde o punto de vista da xestión, os programas de axudas públicas á rehabilitación de vivendas e á dinamización da actividade comercial, soen acompañar ao desenvolvemento das prescricións máis directas do planeamento: peonilización de rúas, execución de expropiacións, localización de equipamentos públicos, execución do dereito municipal ao *tanteo e retracto*, etc.

Desde o punto de vista da disciplina urbanística, as accións diríxense a garantir as esixencias de principios urbanísticos básicos (deberes de conservación, ornato e salubridade da edificación; prospeccións arqueolóxicas, etc.) fiscalizando e intervindo habitualmente só en casos extremos e urxentes (como as ameazas de ruína, por exemplo).

En todo ese conxunto de procesos estamos obrigados a preguntarnos en qué medida se observan as liñas directrices da rehabilitación (integralidade, habitabilidade e pluralidade), qué axentes os levan adiante (Administracións Públicas ou entidades subcontratadas por elas) e qué posibilidades de participación cidadá existen, precisamente porque unha vez que se catalizan as accións rehabilitadoras pérdese con frecuencia o horizonte de partida, poden chegar a predominar os intereses privados das organizacións xestoras e a poboación pode chegar a asistir aos procesos de cambio do seu contorno por omisión, como simple espectadora á que despois non se lle poden pedir contas de coidar ou revitalizar algo que se fixo á súa marxe.

Realmente, é o conxunto da *cidade* o que se debe protexer e rehabilitar, desde a construcción relixiosa máis venerada ata a vivenda máis modesta, pero sempre tendo en consideración a *utilidade social* do conservado e as *diferencias relevantes* entre os elementos e conxuntos urbanos (Álvarez Mora, 1983). Para definir democraticamente esa utilidade e esa relevancia, a participación cidadá é *conditio sine qua non* e está en clara oposición ao "despotismo ilustrado" (unha forma de autoritarismo, en definitiva) practicado, frecuentemente, polas elites técnicas e políticas.

Rehabilitar calquera edificio que está abandonado ou usado en deficientes condicións comporta, a maiores, unha dimensión ecolóxica de primeira orde na medida en que está inhibindo a ocupación de máis solo fóra da cidade, o crecemento ilimitado, o gasto enerxético e material en novas construccións (Álvarez Mora, 1983: 40-42) e, sobre todo, o desprazamento da poboación que non pode pagar ou recomprar (por causa dos prezos das rendas de aluguer ou para o seu acceso a unha vivenda en propiedade) o seu dereito á centralidade urbana.

Contradicións.

Unha última cuestión teórica sobre os centros históricos é o debate acerca da calidade de vida que proporcionan e acerca da capacidade de identificación simbólica que suscitan nas cidades (Souto et al. 2001). Ao noso parecer, ambos aspectos varían ostensiblemente en función das clases e grupos sociais que cohabiten no centro histórico, do aberto ou fechado do seu mercado da vivenda, da plurifuncionalidade e vitalidade social que concite ou, como é lóxico, do estado de conservación dos espazos públicos e das edificacións con máis virtudes evocadoras da memoria da cidade. No fondo, os graos e tipos de conflictos sociais que subxacen a esas variables condicionan o papel privilexiado ou marxinal que esa zona pode representar no conxunto da cidade e da súa área de influencia.

No entanto, é conveniente recoñecer o fundamento no que se sustenta a concepción da *singularidade* aludida dos centros históricos. Naqueles centros históricos que non sufriron grandes alteracións renovadoras do seu trazado viario é posible que o tránsito rodado e motorizado sexa menos molesto que noutras partes do centro urbano. Algo que, por exemplo se acentúa nos centros históricos que acometeron políticas de peonilización.

As relacións de veciñanza soen ser tamén máis próximas e comunitarias, especialmente naqueles barrios que non acollen edificacións con moita altura, que manteñen habitadas as plantas baixas e que non sufriron intensos declives demográficos (con abandono poboacional da zona ou sufrindo un notable avellentamento da poboación permanente).

A proximidade de tendas, prazas, edificios administrativos, centros de saúde e espazos de lecer, configuran barrios históricos a unha escala humana para o seu percorrido e para a súa apropiación perceptiva (mesmo pola poboación infantil: Tonucci, 1997). A carencia de monotonía na composición arquitectónica e o uso de materiais construtivos tradicionais como a pedra e a madeira retrotraen, pola súa parte, a unha sorte de urbanismo *orgánico* propio de tempos pasados (Chueca, 1968).

Sen embargo, esas cualidades *virtuais* dos centros históricos coliden frontalmente con realidades máis cargadas de tensións, carencias e subsuncións: o exceso de ruídos en certos días ou a certas horas, a falta de estacionamentos adecuados, a reconversión comercial orientada ao turismo que induce á desaparición de servizos comerciais ou sociais primarios, a apropiación abusiva e agresiva de espazos por algúns mozos, a insuficiente limpeza ou alumeado público, as deficiencias infraestruturais das vivendas máis antigas, a apropiación relixiosa ou política de forma exclusiva e excluínte dos espazos públicos, os investimentos especulativos por parte dos colectivos mellor posicionados nas cadeas de información nos momentos de auxe dos investimentos públicos, unha inxustificada inflexibilidade na adopción de formas e materiais, etc.

Trátase, por tanto, dunha realidade que condensa forzas en sentidos opostos debido máis á súa *centralidade* urbana que ao carácter residual da súa *historicidade* manifesta. E as políticas de rehabilitación urbana constitúen un vector máis dese conxunto de contradicións.

2. Contexto eurorrexional das experiencias de rehabilitación urbana.

O Tratado da Unión Europea, actualizado en Amsterdam en 1997, limita amplamente a intromisión en materia de ordenamento territorial e urbanístico, competencia que queda reservada aos Estados membros. Sen embargo, as directrices europeas sobre medio ambiente e sobre desenvolvemento económico rexional teñen unha clara manifestación nos territorios en xeral e nas cidades en particular. Desde a elaboración do Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano en 1990, producíronse numerosos informes e programas durante a última década que promoveron políticas e canalizaron fondos comunitarios co obxectivo de mellorar a calidade de vida e a sustentabilidade ambiental das cidades.

As cidades de Galiza e de Portugal sitúanse nunha posición *periférica* con respecto a Europa: constitúen áreas denominadas “Obxectivo 1” e son susceptibles de recibir “fondos de cohesión territorial” da Unión

Europea para compensar a súa *pobreza* (é dicir, que posúen un "PIB inferior ao 90% da media comunitaria"). O desemprego, a exclusión social, a carencia de servizos públicos e o deterioro da vivenda e do medio ambiente urbano son algúns dos eidos nos que se teñen desenvolvido programas europeos de cohesión territorial dirixidos a barrios urbanos especialmente vulnerables. De acordo con ese enfoque, algúns centros históricos do Eixo Atlântico foron elixidos por amosar de forma relevante as devanditas problemáticas e, posiblemente, no futuro inmediato sigan optando a esas axudas europeas para promover intervencións rehabilitadoras.

Programas URBAN.

En particular, debemos destacar o programa URBAN que se desenvolveu, nunha primeira fase, entre 1994 e 1999[7]. En Galiza, os centros históricos de tres cidades acolléronse inicialmente a esa primeira fase: Vigo e A Coruña en 1995, e Pontevedra en 1998. No norte de Portugal, só dúas áreas urbanas *periféricas* (Gondomar na metrópole de Porto, e Campanhã no seu municipio) foron seleccionadas. Aínda que o programa non se cinguía exclusivamente aos centros históricos, cómpre sinalar que un 20% das áreas urbanas elixidas en toda Europa foron centros históricos e máis dun 40% áreas urbanas céntricas con problemas sociais, económicos e urbanos semellantes.

A avaliación xeral da Unión Europea é que grazas ás actuacións deste programa se incrementou a calidade de vida nas áreas intervidas, dinamizando a vida comercial, o emprego e o turismo, e mellorando as infraestruturas e equipamentos desas zonas. Sen embargo, algunhas análises máis polo miúdo teñen destacado o desequilibrio entre as accións emprendidas e a permanencia da exclusión social e económica de moitos dos seus habitantes[8]. O programa URBAN, en particular, excluía as accións en materia de vivenda, aínda que en cidades como Vigo tratouse de intervir indirectamente nalgúns casos de infravivenda e preparouse o camiño para vindeiros programas de rehabilitación de vivendas máis profundos. En todo caso, tal vez catro anos sexan un período curto para obter resultados de certo callado nestas complexas áreas urbanas.

Os fondos estruturais da UE para o período 2000-2006 seguen a contemplar prioritarias as actuacións de "desenvolvemento local e urbano" (prioridade 5) centradas na rehabilitación patrimonial e na mellora de equipamentos públicos, infraestruturas básicas e sistema de transporte nos barrios urbanos empobrecidos ou abandonados[9]. De feito, programas como o URBAN tiveron continuidade nunha segunda fase: URBAN II. A diferencia das medidas máis *paliativas* da primeira fase, nesta segunda pretendíase promocionar iniciativas *innovadoras*[10].

[7] http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/

[8] Martínez, 2001. Ver tamén unha avaliación sintética na Memoria Informativa do Avance do PEPRI Casco Vello de Vigo 2001: 219-225.

[9] http://europa.eu.int/comm/regional_policy/

[10] "Elaboración e posta en práctica de estratexias particularmente innovadoras que favorezan a rexeneración económica e social das cidades pequenas e medianas e dos barrios en crise nas grandes aglomeracións" http://europa.eu.int/comm/ regional_policy/urban2/

Trátase, pois, dun programa claramente virado cara a rehabilitación urbana, concordando coas liñas directrices expostas máis arriba, aínda que parece seguir sen preocuparse por poñer couto a fenómenos como a *gentrification* ou a especialización terciaria. Máis especificamente, co URBAN II preténdese:

a) mellorar as condicións de vida, por exemplo, mediante a renovación de edificios e a creación de espazos verdes;

b) crear postos de traballo a nivel local, en ámbitos tales como o medio ambiente, a cultura e os servizos á poboación;

c) integrar as clases sociais desfavorecidas nos sistemas educativo e de formación;

d) desenvolver sistemas de transporte público pouco contaminantes;

e) crear sistemas eficaces de xestión da enerxía e de utilización máis intensiva de enerxías renovables;

f) utilizar tecnoloxías da información[11].

En 2001 incorporáronse ao URBAN II, dentro do ámbito Galiza-Norte de Portugal, o centro histórico de Ourense e novamente a área de Campanhã (Porto)-Gondomar. En ambos casos debe entenderse que se premiaban intervencións urbanas a longo prazo que xa estaban conseguindo cambios significativos co seu particular *estilo* de intervención. A experiencia de Porto puxo de manifesto, con relativo éxito, unha política de rehabilitación nunha ampla área urbana periférica con numerosos conxuntos de vivenda social, sensibles intervencións arquitectónicas con notable participación cidadá e a provisión de equipamentos culturais acompañados dunha continuada dinamización social (Pimenta et al., 2001). En Ourense as accións centráronse en aspectos como a recuperación de espazos e equipamentos públicos, a peonilización, a eliminación de barreiras arquitectónicas, a xestión de residuos, a reducción da contaminación e a promoción de vivendas públicas (Pichel et al., 2003).

Como se pode observar, os fondos europeos de cohesión territorial no relativo á rehabilitación urbana foron moi selectivos e os seus efectos moi desiguais. En todo caso, estes últimos só se poden avaliar se temos en consideración outras actuacións e dinámicas nos centros históricos de todas as cidades que estamos a estudar:

a) as realidades urbanas, sociais e económicas de cada centro histórico varían notablemente dunha cidade a outra;

b) na maior parte dos casos, é necesaria a redacción de planeamentos especiais con concepcións integrais das accións rehabilitadoras a emprender;

[11] http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/

c) a xestión das políticas urbanas nestas zonas urbanas precisa da implementación de numerosos programas sectoriais, a súa coordinación e a perspectiva dunha cidade equitativa e participativa no seu conxunto.

A este respecto é necesario agora facer unha breve descrición do acontecido en Galiza e no norte de Portugal.

Galiza.

No caso de Galiza as iniciativas municipais de rehabilitación urbana nos centros históricos foron realmente tímidas e pouco consistentes en xeral. O momento no que comezan a despegar é cando se elaboran planeamentos especiais para eses ámbitos e cando se obteñen recursos doutras instancias supramunicipais (autonómicas, estatais e europeas). Os planos URBAN, por unha parte, e os convenios entre os concellos, a Xunta de Galicia e o Ministerio de Fomento para a rehabilitación de vivendas e edificios, pola outra, foron os principais detonantes das políticas de rehabilitación alén das intervencións puntuais en cada ámbito (con acondicionamento de pavimentos, restauracións de monumentos, etc.).

Malia que estes convenios son de aplicación exclusivamente naquelas "áreas de rehabilitación" declaradas segundo o establecido no Plan de Vivenda 1996-1999[12], na práctica encádranse dentro da política de vivenda e non de políticas urbanas máis amplas tal como foron descritas máis arriba. Non obstante, cómpre subliñar que os convenios incorporaban, como "acompañamento", alusións a outras medidas de urbanización e reurbanización habitualmente con cargo aos orzamentos municipais.

No seguinte cadro[13] podemos ver as cidades e o número de convenios realizados entre 1996 e 2004, ademais do número de "actuacións" (na páxina web do IGVS aparecen "vivendas" de forma inexacta) e das contías dos convenios (inclúen –o que tampouco se menciona na devandita páxina web- as contribucións das tres Administracións implicadas e tamén o esforzo económico dos particulares que non é subvencionado):

[12] Dito Plan adquiriu rango legal a partir do Real Decreto 2190/1995, de 28 de decembro, que na Sección 2ª do Capítulo IV facultaba ás Comunidades Autónomas, previo acordo e solicitude do Concello, á declaración de Áreas de Rehabilitación. Esa denominación comprendería zonas urbanas degradadas social, económica e urbanisticamente. Por tanto, non se restrinxían unicamente aos centros históricos. Sen embargo, en Galiza foron exclusivamente os centros históricos as áreas urbanas que acadaron esa declaración.

[13] http://www.xunta.es/auto/igvs/

Convenios para Áreas de Rehabilitación en Galiza. 1996-2004

	Nº de Convenios**	Nº de Actuacións	Orzamento Total (€)***
Cidades Eixo Atlántico			
A CORUÑA	1	80	1.386.666
FERROL	3	141	2.778.543
SANTIAGO	6	361	10.784.000
LUGO	6	271	7.664.000
MONFORTE DE LEMOS	1	25	1.024.039
OURENSE	6	321	4.810.000
VIGO*	7	321	8.600.000
TOTAL 1	30	1520	37.047.248
Outras vilas e cidades			
Betanzos	2	54	1.463.333
Corcubión	1	25	2.093.988
Muros	3	107	3.161.000
Neda	1	25	881.280
Noia	3	91	1.424.000
Padrón	1	25	971.080
Chantada	4	111	2.668.200
Lourenzá	1	25	851.428
Mondoñedo	6	197	4.646.353
Ribadeo	3	111	1.857.333
Sarria	1	25	937.170
Vilalba	4	111	2.740.468
Viveiro	6	211	8.206.377
Allariz	5	581	10.110.600
Celanova	2	54	2.351.850
Ourense (Seixalbo)	1	25	433.334
Ribadavia	5	162	4.653.333
Cambados	3	92	2.037.333
Cangas	3	92	2.646.726
Combarro (Poio)	2	54	968.333
Tui	3	92	1.537.333
TOTAL 2	60	2270	56.640.852
TOTAL 1 + TOTAL 2	90	3790	93.688.100

Fonte: Instituto Galego da Vivenda e Solo, 2004.

* No caso de Vigo inclúese o núcleo histórico de Bouzas desde 2004, aos nosos efectos parte do "centro urbano".

** Os casos que só teñen un convenio asinado, correspóndense co ano 2004. Todos os demais teñen asinado convenio en 2004 e máis en anos anteriores.

*** As contías dos orzamentos comprenden un 70% de contribución como subvencións públicas (40% Ministerio de Fomento e 30% do IGVS) e un 30% de contribución privada.

Os convenios fornecen de dúas subvencións a cada "actuación", sexa esta a rehabilitación dunha vivenda ou de elementos comúns dun edificio: cuberta, fachada, escadas, ascensor, portal, instalacións xerais, etc. Neste último caso, unha soa "actuación" pode beneficiar a varias vivendas,

pero non se trata da rehabilitación de varias vivendas. A primeira é concedida polo Ministerio de Fomento (ata un máximo do 40% do orzamento das obras) e a segunda polo IGVS (ata un 30%). O custo restante é achegado polos particulares que reciben as axudas. Naqueles casos nos que as edificacións obxecto das axudas están tamén localizadas en áreas declaradas como "conxuntos históricos galegos"[14], pódese incrementar o total das axudas ata o 75%.

Como se desprende da lectura da táboa anterior, algunhas cidades integradas no Eixo Atlántico non se acolleron aos convenios para áreas de rehabilitación (Vilagarcía e Pontevedra) e outras o fixeron só moi recentemente, en 2004 (A Coruña e Monforte de Lemos). Dese grupo, destacan Pontevedra e A Coruña porque xa obtiveran a concesión de programas URBAN.

En segundo lugar, a limitación das áreas de rehabilitación aos centros históricos ofrece unha curiosa panorámica na cal existen máis áreas de rehabilitación en vilas ou pequenas cidades que nas cidades de maior dimensión. Deste xeito, as intervencións nalgunhas desas vilas (por exemplo, en Allariz, Ribadavia, Viveiro, Ribadeo) superan os investimentos realizados en moitas das medianas e grandes cidades. En xeral, pode observarse que o 60% dos orzamentos dos convenios corresponde ao grupo de vilas e cidades de menor tamaño. Pero, desde outro punto de vista, a proporción de orzamento é maior por cada área de rehabilitación das medianas e grandes cidades: 5.292.464 € de media para estas fronte a 2.697.183 € para cada unha doutro grupo.

As subvencións medias por actuación, finalmente, aparecen equilibradas en ambos conxuntos de áreas de rehabilitación: 24.373 € nas cidades do Eixo Atlántico e 24.951 € nas restantes. Insistimos en que ese sería o prezo medio das obras realizadas, do cal só o 70 ou 75% sería subvencionable. Ademais, en todas as áreas de rehabilitación foi asinado convenio en 2004 e pode darse a circunstancia de que non se cumpran os obxectivos orzamentarios previstos. Por último, temos comprobado que, polo menos nunha das ordenanzas que regulamentan a concesión das axudas (e posiblemente constitúe a pauta en todos os demais casos, froito das excepcións contempladas nos convenios orixinarios entre os concellos e a Xunta), non existe unha limitación aos ingresos máximos dos receptores das axudas (que se situaba ata 3,5 e 5,5 veces o SMI na complexa casuística establecida nos art. 32-35 do plano estatal de vivenda, R.D. 1/2002) primando así o propósito de rehabilitar o máximo número de *inmobles* no centro histórico, por

[14] Esta declaración ("zonas de rehabilitación de núcleos históricos por fomento da iniciativa privada" e "núcleos históricos con Plan Especial de Protección e Reforma Interior aprobado") obtense para aquelas zonas incluídas, á súa vez, dentro de "Conxuntos Histórico Artísticos" tamén oficialmente aprobados. A tradición normativa de delimitar e protexer "conxuntos históricos e artísticos" provén da Lei de 13 de maio de 1933, actualizada coa Lei 16/1985 de 25 de xuño do patrimonio histórico español e que ten a súa propia traducción á lexislación autonómica coa Lei 8/1995 de 30 de outubro, do patrimonio cultural de Galiza. Nesta última Lei, os conxuntos históricos aparecen como un subtipo de "Bens de Interese Cultural", malia que cunha definición moi imprecisa (art. 8.4.b e art. 45-47). Toda esta superposición de declaracións produciu unha ampla e perturbadora tramitación burocrática que ralentizou moitas das iniciativas municipais ao mesmo tempo que xerou límites arbitrarios entre áreas dentro dun mesmo centro histórico.

riba dun criterio *social* (é dicir, que, de seguirse este último criterio, non se deberían conceder axudas a quen ten ingresos moi elevados).

En definitiva, estamos fundamentalmente ante unha política de rehabilitación de vivendas e edificios. A prioridade que obtiveron os conxuntos históricos no último lustro constitúen só un lixeiro avance con respecto á situación anterior, pero aínda están lonxe de articularse con políticas urbanas de rehabilitación máis integral neses centros históricos e noutras áreas urbanas[15]. Estas, finalmente, recaen sobre as determinacións locais de cada planeamento urbanístico especial.

Portugal.

En Portugal a medida máis relevante na última década foi a elaboración do Programa POLIS[16]. Este programa é froito do traballo dun grupo de expertos promovido polo Ministerio do Ambiente e do Ordenamento do Territorio. Como o seu propio subtítulo indica, trátase dun programa de "*requalificação urbana e valorização ambiental das cidades*".

No que atinxe aos centros históricos formúlase como horizonte estratéxico impulsar cidades *interxeneracionais*, *interclasistas* e *interculturais*. Sen embargo, non se trata dun programa exclusivamente centrado na rehabilitación urbana dos centros históricos, senón que abrangue a outras zonas urbanas (as áreas de realoxamento e os contornos dos centros educativos) e dálle prioridade a eidos de intervención (como a xestión medioambiental e a mobilidade) pouco atendidos nas intervencións nos centros históricos. Para o caso concreto de centros históricos de cidades declaradas Patrimonio Mundial da Humanidade pola UNESCO (Porto no norte de Portugal; Évora, Sintra e Angra do Heroísmo, no resto do país) este programa pretende continuar as accións de revitalización e conservación, mais destacando un aspecto medioambiental estruturante da intervención en cada caso.

Outra característica importante do programa POLIS é que se desenvolve mediante convenios entre os municipios e o Ministerio, debido á organización administrativa máis centralizada que ten Portugal en comparación con España[17]. Por outra parte, aínda que é un programa lanzado desde o goberno estatal,

[15] Considérese, ademais, que a política de rehabilitación de vivendas tamén se estendeu desde 2000 (Decretos 304/2000 e 228/2002) á rehabilitación de vivendas en calquera poboación rural ata 1.500 habitantes (con axudas que chegan ata un 40% dos custos das obras), e desde 2002 (Decreto 239/2002) á rehabilitación de vivendas de promoción pública (con axudas que chegan ata o 75% do custo das obras, pero cun orzamento público total de só 2.500.000 € para 2004 e 2005).

[16] O POLIS tivo carta de natureza a partir da Resolución do Consello de Ministros 26/2000 de 15 de maio, se ben establecéronse condicións máis concretas de contratación en sucesivos Despachos Normativos: o 45-A/2000 e o 36/2003. Ver: http://www.polis.mcota.gov.pt/ Existen outros programas anteriores que financiaban accións en centros históricos de vilas e cidades medias, como o PROCOM e o URBCOM (para revitalizar pequenos comercios), o PRAUD (Programa de Recuperación de Áreas Degradadas, creado polos Despachos 1/88 e 23/90) e o PROSIURB (Programa de Consolidación do Sistema Urbano Nacional e Apoio á Execución dos Planos Directores Municipais, en vigor entre 1994 e 1999), nos que non me deterei aquí por falta dunha información detallada e completa.

[17] Existen, non obstante, unhas entidades rexionais intermedias: no noso caso, a *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional* (CCDR) Norte (antes chamadas *Comissões de Coordenação da Região*).

máis da metade do seu financiamento procede de fondos da Unión Europea (uns 460.000 €) sendo o resto achegado polo propio Estado portugués (uns 340.000 €).

Inicialmente consideráronse 5 cidades, entre un total de 18, integrantes do Eixo Atlántico (Viana do Castelo, Bragança, Vila Real, Porto e Vila Nova de Gaia) con proxectos de recualificación para ser financiados por este programa. En todos eles, agás en Vila Nova de Gaia, foron consideradas accións nos seus centros históricos. En Bragança o programa finalizaba, teoricamente, a finais de 2003 e abranguía intervencións nos espazos públicos e verdes (especialmente, no paseo fluvial), a creación de estacionamentos e de novas zonas peonís[18]. En Viana do Castelo primeiro tivo lugar un proceso de planificación estratéxica máis amplo que culminou en 1995 e, a continuación, o programa POLIS, entre os anos 2000 e 2003, potenciou accións rehabilitadoras no centro histórico, na fronte ribeiriña e en zonas exteriores ao centro histórico[19]. No caso de Vila Real continúase a mesma liña de combinar a rehabilitación das marxes fluviais e do centro histórico, con novidades como a creación de residencias para estudantes nesa área e a dinamización comercial.

O programa POLIS espertou moitas expectativas debido ao paradigma que formulaba combinando accións de recualificación en diversos tipos de áreas urbanas e industriais, e a recuperación medioambiental de fitos singulares (ribeiras fluviais nos casos do norte portugués). Sen embargo, a súa limitación a só 18 localidades provocou malestar entre os restantes numerosos concellos tamén necesitados do programa que aínda hoxe están á espera de que se amplíe o espectro e contías de financiamento. Por outra parte, para os concellos seleccionados houbo unhas excesivas esixencias burocráticas que prolongaron notablemente os procesos e mesmo sobrepasaron, en moitos casos, os límites temporais (finais de 2003) para encadrarse dentro dos programas de financiamento europeo. Por último, nalgúns casos observamos que se incluían rehabilitacións específicas de edificios e equipamentos públicos, pero non temos noticia de que se concedesen axudas específicas a particulares para a rehabilitación de vivendas con cargo aos orzamentos provistos por este programa.

Tomando os datos ofrecidos polo Ministerio do Ambiente e do Ordenamento do Territorio a finais de xuño de 2004, do orzamento para este ano consignado como "accións integradas de desenvolvemento POLIS" (7.886.412 €, despois da reducción aplicada á dotación inicial), non se executou aínda nada. Sen embargo, noutras "operacións municipais de rehabilitación urbana" o Ministerio certificou o gasto dun 43% do presupostado (296.687 € dun total de 685.000 €).

[18] http://www.cm-braganca.pt/ O contrato para as accións no centro histórico asinouse en novembro de 2002 e tiña un prazo de execución de 14 meses.

[19] http://www.cm-viana-castelo.pt/noticias/ Algunhas obras iniciáronse en setembro de 2004 e non finalizarán ata maio de 2005. Estes retrasos poden deberse a que foi necesario aprobar primeiro tres Planos de Pormenor (en 2002) e constituír unha sociedade xestora dos proxectos financiados polo programa (VianaPolis). En xuño de 2000 o programa foi presentado en público. A presentación pública do Plan de Pormenor da cidade histórica deu lugar a 170 suxestións veciñais, das cales 67 correspondían aos moradores do controvertido edificio "Predio Coutinho". 11 suxestións completamente e 19 parcialmente, foron estimadas. Esta participación cidadá aínda foi menor en relación aos outros dous Planos de Pormenor do Parque da Cidade (19) e da Frente Ribeirinha e Campo da Agonía (27) (Leite et al., 2003).

Financiamento do Programa POLIS. 2004

	Dotación orzamentaria dispoñible (€)
Cidades do Eixo Atlântico	
GUIMARÃES	0*
PORTO	935.246
CHAVES	264.555
TOTAL	1.199.801
Outras vilas e cidades	
Évora	220.462
Lagos	220.462
Silves	529.109
Marinha Grande	1.251.360
Sintra	0*
Torres Vedras	589.957
Vila Franca de Xira	673.378
Elvas	220.462
Portalegre	666.566
Gondomar	396.832
Valongo	440.927
Santarém	220.462
Tomar	264.555
Barreiro	220.462
Moita	220.462
Angra do Heroísmo	220.462
Funchal	330.693
TOTAL	6.686.611
TOTAL	7.886.412

Fonte: Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (MAOT), 2004[20].

* O orzamento inicial sufriu unha reducción total nestes dous casos.

Os tres concellos integrantes do Eixo Atlântico -Chaves, Porto e Guimarães- xa asinaran, pola súa parte, 3 dos 14 contratos iniciais que se celebraron en 2001 con cargo ao programa POLIS[21].

A febleza económica dos concellos portugueses e a súa conseguinte dependencia de organismos superiores como as Comisións de Coordinación Rexional (CCDR desde 2003) ou, máis frecuentemente, as instancias do goberno central, conseguiu subsanarse parcialmente en materia de políticas urbanas grazas á creación dos Gabinetes Técnicos Locais (GTL). Estes equipos recrutaron a arquitectos, enxeñeiros, avogados, arqueólogos, delineantes, topógrafos e mesmo a traballadores sociais e sociólogos, constituíndo unha especie de "xerencias de urbanismo" ou "oficinas de rehabilitación" temporais en cada concello aínda que con certa autonomía con respecto ás estruturas municipais. A súa aparición debeuse a outro programa estatal: o Programa de Recuperación de Áreas Degradadas (PRAUD) lanzado en 1988-1990.

[20] http://www.dgotdu.pt/REPO27/

[21] http://www.dgotdu.pt/

A súa concesión e financiamento (ata un 75% para proxectos e custos de persoal) corresponde ao Estado despois da solicitude xustificada de calquera concello, independentemente do seu tamaño. En xuño de 2004, en particular, o Ministerio do Ambiente e do Ordenamento do Territorio certificou que se realizaran o 80% das accións de apoio á instalación e funcionamento dos GTL, dedicando a ese concepto 2.021.462 € (dun presuposto total de 2.505.426 €). O cal pon de manifesto a axilidade e eficacia destes equipos de planeamento e intervención urbanística.

Os GTL teñen como virtudes, por tanto, a súa perspectiva multidisciplinar e a vocación de actuar en áreas degradadas, sexan ou non centros históricos. Cada GTL está ao servizo dun concello e ten competencias tanto para redactar o planeamento urbanístico pertinente como para desenvolver accións concretas de rehabilitación e recualificación (en moitos casos, mesmo en ausencia de ordenamentos específicos). A súa continuidade está sometida aos proxectos que é capaz de promover e desenvolver, pero o observado en cidades como Guimarães fai pensar que poden permanecer activos durante máis dunha década. Na táboa seguinte amósanse os datos financeiros dos GTL segundo o informe global (para todo Portugal) do Ministerio do Ambiente e do Ordenamento do Territorio.

Gabinetes Técnicos Locais en Portugal. Primeiro semestre de 2004

Número de candidaturas presentadas	11
Número de candidaturas seleccionadas	1
GTL iniciados	26
GTL en funcións	43
GTL concluídos	6
Volume de investimento implicado no proxecto	2.758.193 €
Volume de investimento a cargo da DGOTDU	2.021.462 €
Volume de investimento a cargo dos concellos	736.731 €
Porcentaxe de investimento municipal afecto a este proxecto	27%

Fonte: Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (MAOT), 2004[22].

Dos 75 GTL activos, tan só tres corresponden a cidades do Eixo Atlântico: Bragança, Guimarães e Viana do Castelo[23], se ben existen varios en vilas e cidades da zona norte de Portugal (Caminha, Vila Nova de Cerveira, Ponte da Barca, Valença de Minho, Arcos de Valdevez, Monção, Miranda de Douro, un GTL intermunicipal para Tras-os-Montes, etc.). Os tres mencionados son responsables, en particular, de proxectos de rehabilitación dos seus centros históricos (Fase II no caso de Bragança e as "zonas máis antigas do centro histórico" no caso de Viana do Castelo). Ademais, as intervencións nos centros históricos son a tónica xeral (nuns 40 casos do total). De todos modos, os presupostos anuais para cada caso son bastante cativos: por exemplo, 11.657 € para Bragança e 8.597 € para Viana do Castelo.

[22] http://www.dgotdu.pt/REPO27/

[23] Chaves tivo un GTL en 1990: PÉREZ BABO et al. 1996: 125.

Como xa se indicou, os GTL naceron vinculados ao programa PRAUD e, de feito, son as obras deste programa algunhas das actuacións máis destacadas deses gabinetes. Para o ano 2004 dispoñemos tamén da información financeira da DGOTDU acerca das 39 operacións de rehabilitación urbana en execución (ningunha concluída) no marco do devandito programa: 296.687 € achegados pola DGOTDU e 1.008.009 € achegados polas administracións locais[24].

Por último, cómpre facer mención aos programas específicos de rehabilitación de vivendas promovidos polo *Instituto Nacional de Habitação* (INH).

O programa RECRIA (*Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados*) diríxese a subvencionar obras de conservación e rehabilitación en vivendas e edificios alugados. As axudas a fondo perdido de ata o 100% son concedidas sobre todo aos propietarios (aínda que tamén poden recibilas os inquilinos e mesmo os municipios, en substitución da propiedade), sempre que a totalidade ou unha parte das rendas do edificio foran corrixidas segundo a Lei 46/85. É dicir, que se pretendeu asociar as axudas para a rehabilitación coa actualización de rendas de alugueiro naqueles casos de "rendas antigas" que impedían, ata o momento, facer ningunha obra en inmobles moi deteriorados ou infradotados. No financiamento deste programa participa tanto o INH (achegando entre o 60 e o 80% do custo das obras) como o concello (achegando entre o 20 e o 40%)[25].

O programa máis claramente orientado aos centros históricos, aínda que non de forma exclusiva, sería o denominado REHABITA (*Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas*). Está vixente desde 1996[26] e podería considerarse unha extensión do programa RECRIA de ser maior a súa aplicación. Procuraría actuar naqueles inmobles sometidos a contratos de arrendamento por medio dunha municipalización do solo. As axudas abranguerían tanto as obras de intervención física na edificación como as operacións de realoxamento provisional da poboación afectada por elas. En todo caso, esíxese que os centros históricos de aplicación posúan unha declaración oficial como "*áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística*" e, ademais, teñan elaborado un planeamento urbanístico especial ("*planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados*")[27]. En todo caso, non temos noticias de que fose aplicado en ningunha cidade do norte de Portugal (coñécese o caso de Évora, no sur).

[24] De forma semellante aos GTL, xurdiron recentemente as SRU (*Sociedades de Recuperação Urbana*) a través do Decreto-Lei 104/2004. Actualmente, Porto posúe unha desas SRU para actuar en cinco áreas degradadas do centro histórico (Río Fernandes, 2004).

[25] A lexislación sobre este programa arranca co Decreto-Lei n° 197/92, de 22 de setembro, e continúa con sucesivas normas ata o Decreto-Lei n° 329-C/2000, de 22 de decembro, o cal dá unha idea da ampla duración desta especial política de vivenda. http://www.inh.pt/ En Porto, por exemplo, informáronnos de que entre 2001 e 2004 foran presentados 170 proxectos implicando a 673 vivendas, téndose finalizados 68 dos proxectos en setembro de 2004. O financiamento obtido polo propietario foi do 50% a fondo perdido e o 50% mediante un préstamo ao 5,5% durante 8 anos. Os promotores tiñan dereito, ademais, a que se aplicase un IVE do 5% (en lugar do 19% habitual) e a non pagar o imposto de bens inmobles durante 2 anos. As taxas por licenzas de obras tamén están bonificadas no centro histórico.

[26] A raíz do Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Xullo, modificado polo Decreto-lei n.º 329-B/2OOO, de 22 de Decembro.

[27] http://www.inh.pt/

O terceiro programa de rehabilitación denomínase RECRIPH (*Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal*). Data tamén de 1996 e a diferencia estriba en que aquí a antigüidade do edificio non ten por qué coincidir cunha área urbana antiga, as axudas van dirixidas a residentes que son á súa vez propietarios de vivendas en edificios compartidos con outros propietarios, e o destino das axudas é a realización de obras nos elementos comúns do edificio. As subvencións son tamén do 100% para esas obras, e teñen o carácter de crédito bonificado cando as obras son nas vivendas, unha vez que se teñan realizado as anteriores obras nos elementos comúns cando fosen necesarias. O financiamento das axudas, de novo, corresponde en maior medida ao INH (ata un 60%) que ao concello (ata un 40%)[28].

Existen algúns outros programas non desenvolvidos nos centros urbanos históricos[29] e a avaliación máis xenérica que se pode facer a este respecto é que os resultados foron bastante limitados ata o momento, posiblemente debido a unha certa descoordinación entre as entidades implicadas e ás contías e condicións consideradas. Así tamén debemos subliñar o programa PROCOM –Urbanismo comercial– que permitiu a recalificación funcional e modernización comercial de Bragança.

3. Panorámica comparada entre os centros históricos das cidades do Eixo Atlántico.

Despois de trazar o contexto eurorrexional e as diferencias máis salientables entre as políticas de rehabilitación en Galiza e o norte de Portugal, resultaría pertinente seguir afondando nas características dos centros históricos en cada cidade do Eixo Atlántico. Esa tarefa supera con creces os límites deste traballo polo que imos presentar tan só unha síntese comparativa entre algunhas das variables consideradas no traballo de campo.

As dimensións (ou conxuntos de variables) que nos fixamos como obxecto xeral do noso estudo son: 1) Contexto (evolución histórica do centro histórico, situación urbana, usos sociais actuais, etc.); 2) Sectores (edificación, vivenda, comercio, espazos públicos, mobilidade, equipamentos, etc.); 3) Políticas (planeamento, entidades de xestión, participación cidadá, programas de rehabilitación, eidos de intervención, etc.). Os cadros seguintes unicamente recollen avaliacións moi xenéricas sobre 15 desas variables e sen máis obxectivo que o de amosar casos máis *adiantados* e casos máis *atrasados* na rehabilitación urbana dos cen-

[28] http://www.inh.pt/ No caso de Porto informáronnos de que a contribución pública ascendía a un 40% e o propietario facíase cargo do 60% restante do custo da obra.

[29] Por exemplo, o coñecido polo acrónimo de SOLARH (Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9 de febreiro e Decreto-Lei n.º 25/2002, de 11 de febreiro) ten como obxectivo rehabilitar vivendas e edificios actualmente baleiros co fin de que sexan usados como residencia habitual dos seus propietarios ou que sexan arrendados a prezos taxados. Os beneficiarios son unidades de convivencia que teñan ingresos inferiores a 5 veces a "pensión social" (contando dous membros adultos, xa que se pode incrementar con 2 veces a "pensión social" para un terceiro membro e 1 vez a "pensión social" para cada membro "menor") e que non teñan outra propiedade inmobiliaria con uso residencial. Tamén poden ser beneficiarios os propios concellos e outras entidades colectivas con bens inmobles que precisen ser rehabilitados. Os presupostos de obra máximos por vivenda limítanse a 11.971,15 € (incrementándose nun 25% por vivenda para as obras nos elementos comúns do edificio). O aspecto máis feble do programa é o do tipo de axudas concedidas: trátase de "préstamos" sen intereses concedidos polo INH e que deben ser reembolsados mensualmente polo beneficiario. A súa aplicación foi case exclusivamente en áreas rurais.

tros históricos. As lagoas de información responden á ausencia de accións específicas nesa cidade ou, ocasionalmente, á dificultade de coñecer con precisión a realidade sobre a que se interveu.

Rehabilitación urbana de centros históricos. Galiza.

	A Coruña	Ferrol	Lugo	Monforte	Ourense	Pontevedra	Santiago	Vigo	Vilagarcía
Plano Especial	1998		1997		1997	2003	1997	1991	
Desenvolvemento P.E.					••		••	••	
Participación cidadá							•	•	
Progr. Europeos / URBAN	1995-1999				2001-05	1998-2002		1995-2001	
Rehabilitación vivendas	•	•	••	•	••		•••	••	
Rehab. equipamentos		••	•	•	••	•	••	••	
Rehab. espazos públicos	•	••	•	•	••	••	••	•	•
Rehab. monumentos		•	•	•	••	•	•••	•	•
Accións comercio e turismo	•				••	•	••	•	
Accións ecoloxía urbana					••				
Accións sociais					•				
Accións culturais					•	•	••	•	
Publicidade / Coñecemento	•				••	•	••	•	
Vitalidade / Pluralidade	••	••	•	•	••	••	•••	•	••
Número residentes	20.000	7.000	3.200	4.000	11.500	3.500	17.500	3.200	

Fonte: Elaboración propia.[30]

As datas correspondentes aos Planos Especiais son as datas da súa aprobación e, por tanto, entrada en vigor. A miúdo é máis relevante que eses planeamentos, a obtención da declaración de "áreas de rehabilitación" para acceder aos convenios co IGVS que financian as axudas para a rehabilitación de vivendas e mesmo para emprender obras de urbanización e reurbanización (son os casos de Monforte e Ferrol, por exemplo). Só Pontevedra e Vilagarcía non teñen acadada esa declaración, a xulgar pola súa ausencia dos últimos convenios asinados en 2004.

De todos os xeitos, téñase en conta que a aprobación dun Plan Especial garante e mesmo programa accións máis amplas e consistentes de rehabilitación urbana. En casos como Ferrol, por exemplo, o Plan Especial está en tramitación (para os barrios da Magdalena e Ferrol Vello) pero existen regulamentacións provisionais co carácter de "ordenanzas". Algúns centros históricos que non posúen planeamento de ordenación urbanística, teñen declaracións como conxunto histórico-artístico: é o caso de Monforte, que foi declarado en 1973; en 1997 aprobouse inicialmente un Plano Especial de Protección, pero a súa tramitación está paralizada desde entón. En Vilagarcía, por último, todo o referido aos barrios históricos queda regulado no Plan Xeral.

[30] Datos tomados de Pérez Babo et al., 1996, páxinas web municipais, entrevistas con técnicos municipais, documentación municipal (expedientes, planeamento e publicacións) recollida en traballo de campo e diagnósticos elaborados para a as Axendas 21 Locais promovidas polo Eixo Atlântico en 2004.

No relativo ás accións en materia de rehabilitación de vivendas cómpre precisar que son "accións públicas", é dicir, a través dos programas de axudas públicas. Non se entra aquí no estado de conservación ou degradación do parque inmobiliario nin na rehabilitación privada independente dos programas públicos. Considérese, por exemplo, que nunha cidade como Ourense os técnicos municipais informáronnos da rehabilitación de máis de 350 vivendas por iniciativa privada sen recibir subvencións: case tantas como as que as recibiron.

Rehabilitación urbana de centros históricos. Norte Portugal.

	Braga	Bragança	Chaves	Guimarães	P. Régua	Porto	Viana	V.N.Gaia	Vila Real
P.E./ P.U. /P.P./ Salvaguarda	1987	2002					1999		2002
Desenvolvemento P.P. (%)									
Participación cidadá		••		••		•			
Programas europeos / POLIS		2000-04	2004	2004		2000-04	2000-04	2000-04	2000-04
Rehabilitación vivendas	•	••		••		•		•	
Rehab. equipamentos	•	•	•	••		•	•		•
Rehab. espazos públicos	••	•		•••		•	••		••
Rehab. monumentos	•	•		••		•			
Accións comercio e turismo	•	•		••	•				
Accións ecoloxía urbana		•	•			•	•	•	
Accións sociais				•					
Accións culturais				••					
Publicidade / Coñecemento	•			••		••	•	•	•
Vitalidade / Pluralidade	••	••	•	•••	•	•	••	•	••
Número residentes	7.600	2.400	3.000			20.300	7.400		8.000

Fonte: Elaboración propia.[31]

Os Planos Especiais de salvagarda dos centros históricos portugueses poden adoptar a forma de Planos de Urbanización ou Planos Pormenor. Nestas cidades, sen embargo, moitas das accións emprendidas encádranse nos programas estatais xa mencionados no epígrafe anterior ou teñen regulamentos previos á elaboración de planos de pormenor e de salvagarda máis completos. Máis complexo, por outra parte, é un caso como o de Porto que posúe unha longa traxectoria de intervencións no centro histórico (*Comissariado para Reabilitação Urbana da Área de Ribeira-Barredo* en 1974, *Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto* en 1991, delimitación da *Área Crítica de Recuperação e Revitalização Urbanística*, *Área de Intervenção de Porto 2001-Sociedade Porto 2001*, etc.), que tivo a declaración de Patrimonio da Humanidade en 1996 e que, sen embargo, experimentou unha continuada perda de poboación e persisten numerosas zonas e edificios degradados (Río Fernandes, 2004).

A ausencia de mención relativa a planeamentos especiais no centro histórico, non significa que se careza completamente de instrumentos de regulamentación. En Braga, por exemplo, existe un *Regulamento Mu-*

[31] Datos tomados de Pérez Babo et al., 1996, páxinas web municipais, entrevistas con técnicos municipais, documentación municipal (expedientes, planeamento e publicacións) recollida en traballo de campo e diagnósticos elaborados para a as Axendas 21 Locais promovidas polo Eixo Atlântico en 2004.

nicipal de Salvaguarda e Revitalização do Centro histórico, aprobado en 1987, mentres que o novo Plan Xeral (*Plano Director Municipal*) de 2001 encadra ese ámbito dentro de planos de ordenamento futuros (UOPG-4, unindo o centro histórico coa "área crítica" da Zona dos Galos). Algo semellante acontece cos regulamentos aprobados para o centro histórico de Bragança en 1985 primeiro e en 2002 despois, pendentes da súa substitución por un novo plano de salvagarda e rehabilitación no marco do PDM de 1995.

Noutros casos, como ocorreu en Chaves, elaborouse un planeamento de rehabilitación do centro histórico que non chegou nunca a entrar en vigor, pero que foi asumido en gran medida polo PDM (neste caso, de 1995). En Guimarães tamén é o PDM de 1994 a única norma urbanística que establece determinacións para o centro histórico. Por contra, en localidades como Peso da Régua unicamente se fixo un estudo específico para o centro histórico (en 2001), deixando o resto de cuestións regulamentadas polo PDM (1995).

4. Estudos de caso: Santiago de Compostela e Guimarães.

En cada cidade do Eixo Atlántico atopamos distintas situacións sociais, económicas e urbanísticas nos seus centros históricos. Tamén levaron distintos ritmos e estilos de intervención as políticas de rehabilitación que se desenvolveron. Por todo iso, resulta difícil escoller casos exemplares que sirvan como modelo ("boas prácticas") aínda que todos fornecen de elementos de discusión relevantes para o resto de cidades. Para este traballo decidimos deternos naqueles centros históricos que teñen conseguido un maior recoñecemento público: Santiago de Compostela e Guimarães. Son dous espazos que manteñen unha notable calidade de vida, de dinamismo social e de elementos arquitectónicos e urbanos aos que se lles dedicaron importantes esforzos económicos por parte de todas as entidades implicadas. Sen embargo, poucas veces son explicadas as circunstancias que facilitaron esas políticas e, ao mesmo tempo, as súas consecuencias en múltiples eidos da vida social e urbana. A ese obxectivo, por tanto, dedicaremos este epígrafe.

4.1 Santiago de Compostela: proxección internacional e elitización social.

Os procesos de intervención urbana no centro histórico de Santiago de Compostela merecen unha atención especial por varias razóns: 1) Foron algúns dos máis precoces en actuar, tano no contexto galego como no estatal e no atlántico galego-portugués; 2) Tiveron por ámbito de acción un conxunto arquitectónico e monumental de gran relevancia internacional (foi declarado Patrimonio da Humanidade pola UNESCO) e moi habitado (como espazo de centralidade para os residentes da cidade e como espazo turístico para os visitantes); 3) Combinaron amplos recursos económicos e humanos con actuacións diversificadas; 4) Amosaron as faces máis exitosas politicamente ao mesmo tempo que puxeron en evidencia algúns dos problemas e disfuncións presentes na evolución dos centros históricos da maior parte de cidades grandes e medianas.

Na actualidade, a aparencia do centro histórico é a dun lugar con intensos e variados usos sociais dos espazos públicos, de bos estados de conservación arquitectónica e, cando non, de dinámicos procesos de obras de reforma e reconstrucción. Tamén é un barrio (ou conxunto de barrios, máis ben) moi cobizado na cidade e cada vez con prezos máis elevados de compra-venda e de arrendamento, o que se pode verificar nos

animados fluxos de transaccións e mediacións inmobiliarias. Sen embargo, cómpre descubrir as causas que deron lugar a esta situación e as dimensións máis ocultas desa realidade.

Condicións sociais de posibilidade da experiencia de rehabilitación.

Con respecto ás causas, cada unha tivo un peso de influencia distinto. Identificarémolas, ante todo, e analizaremos o acontecido no seu contexto, despois.

En primeiro lugar, debemos citar as preexistencias da cidade histórica que eran notables e abundantes, debido en gran parte ao escaso desenvolvemento económico da cidade mesmo nas décadas de máis medre nas áreas metropolitanas de Galiza (Vigo e A Coruña), 1960 e 1970[32]. Aínda que obtivo unha declaración oficial como "conxunto histórico de interese nacional" en 1941, non se coñecen accións urbanísticas premeditadas que fixeran algo por conservar ese patrimonio, polo que se debe á poboación residente na zona, aos comerciantes e ás institucións eclesiásticas (seminarios, conventos, Catedral, etc.) e administrativas (municipais, universitarias, etc.) con propiedades nela, a transmisión dese legado construído cunha aceptable "conservación de mínimos". Evidentemente, co paso dos anos foron producíndose degradacións parciais de espazos públicos e edificios, así como o abandono residencial dalgunhas partes. Pero o punto de partida era claramente de vantaxe en comparación con outros centros históricos que perderan moitas desas pegadas históricas, centralidade urbana e uso social.

En segundo lugar, a posición do centro histórico na cidade gañou "valor" a partir dunha serie de acontecementos políticos. De feito, a cidade no seu conxunto experimentou un cambio substancial cando foi declarada capital da Comunidade Autónoma de Galiza en 1982 o cal estimulou decididamente as actividades económicas, a poboación residente[33], o crecemento da Universidade e a expansión urbana nas últimas dúas décadas a un ritmo máis elevado que o doutras grandes cidades galegas. A ese fenómeno engadíuselle a mencionada declaración da UNESCO en 1985 e o auxe turístico do Camiño de Santiago tamén corroborado oficialmente con outro galardón da UNESCO en 1993[34].

A ascendencia á alcaldía dun arquitecto durante dezaseis anos (1983-1999) e a designación en 1995 como "cidade europea da cultura" para o ano 2000, contribuíron a lanzar arriscadas e ambiciosas operacións de transformación urbana contando con famosas figuras internacionais da arquitectura (Álvaro Siza, Josef P. Kleihues, Isozaqui, etc.) amplamente promocionadas e, por tanto, rendibilizando simbolicamente as súas elevadas minutas profesionais (Perozo, 1993). Por se o anterior fora pouco, creouse un Padroado Real, presidido polo xefes da Monarquía española que, á súa vez, creou un Consorcio participado polo Concello,

[32] Costa e Morenas, 1989; Dalda e Viña, 1995b.

[33] No estudo máis recente, o "casco histórico" acollería a 4.342 residentes (un 4% da poboación total) e os barrios populares que tamén están –parcial ou totalmente- no ámbito do Plan Especial, 20.685 moradores (un 20% do total municipal) (Aldrey, 1999). A Memoria do Plan Especial da Cidade Histórica estimaba, para 1989, uns 12.500 residentes e case 5.000 "transeúntes" (estudantes, en grande medida).

[34] A cidade pode recibir máis de 2 millóns de turistas cada ano, agás nos anos con acontecementos especiais (como o Xacobeo), que convoca a máis de 8 millóns (Estévez, 1998).

a Xunta de Galicia e o Estado central (Estévez, 1998). Este Consorcio achegará o primeiro gran financiamento económico para as accións de rehabilitación (de carácter *monumental*, en principio), nuns anos nos que outras cidades só dispuñan das oportunidades e escasos recursos que lles ofrecían os fondos dos Planos Cuadrienais de Vivenda.

En terceiro lugar, sería de esperar que todo o proceso de rehabilitación se sustentase nun planeamento urbanístico singular e dinamizador. Sen embargo, o planeamento aprobado para todo o ámbito considerado histórico[35] non foi especialmente *orixinal* nin *innovador*. Queremos dicir que, malia a indubidable calidade do documento redactado, a súa estratexia pode calificarse de *conservacionista* e amósase moi receoso con *mínimas* mudanzas no patrimonio ordenado: un exemplo desa orientación é que deixou nunha situación de ilegalidade -"fóra de ordenación"- a máis de 600 andares de planta alta -áticos engadidos mediante "autoconstrucción", polo xeral- usados como vivenda. Outro feito relevante é que as accións de rehabilitación comezaron cando aínda non estaba aprobado o Plan Especial de Rehabilitación do Centro Histórico, aínda que algúns documentos previos deste xa as estaban "inspirando". Aquelas principiaron en 1990 e o Plan foi aprobado definitivamente en 1997, despois de case dez anos en redacción (encargouse en 1988). O Plan tampouco enfatizaba especialmente a xestión (con programación, obxectivos, etc.), nin incorporaba convenios con propietarios.

A participación social non destacou en canto a debate social e formulación de suxestións, mais suscitou un importante número de alegacións que respondían, nunha grande medida, aos intereses de propietarios particulares que vían ameazadas as súas posibilidades de rendibilizar economicamente as súas propiedades[36]. O Plano Especial regulou minuciosa e afinadamente toda a complexa variedade da zona (ata os usos posibles das numerosas hortas interiores, por exemplo), chegou a ser a norma urbanística de referencia e obtivo recoñecementos internacionais importantes como o Premio Europeo de Urbanismo en 1998. En definitiva, non foi o *motor* da rehabilitación porque esta se iniciou antes da súa aprobación, pero desde a presentación do Avance en 1995 xa a foi nutrindo de criterios e unha vez aprobado uniu forzas con ela.

En cuarto lugar, desde un punto de vista máis institucional e técnico, un factor que impulsou o proceso de rehabilitación foi a creación incipiente dunha "oficina municipal de rehabilitación e vivenda" e, a continuación, a creación doutra entidade semellante dentro do Consorcio dedicada en exclusiva ao centro histórico. A primeira estivo infradotada en persoal ata o ano 2004, no que se está ampliando. Sen embargo foi establecida en 1986, catalizou o primeiro "plan piloto de rehabilitación" en 1990 que serviu como "laboratorio de probas" para as sucesivas accións que protagonizou a outra oficina de rehabilitación -a do Consor-

[35] O ámbito do Plan Especial abrangueu, de forma acertada, moito máis que o *centro urbano histórico*, incorporando outros barrios tradicionais –antigos arrabaldes- contiguos co máis central (Belvís, San Lorenzo, Galeras, Hortas de San Clemente, etc.).

[36] 5.221 alegacións en total, pero reducidas a 392 por ter moitas un contido substancialmente idéntico. Fóra de prazo recibíronse outras 26 alegacións que tamén foron analizadas polo equipo redactor. É esta cifra de 418 alegacións a que se utilizou como referencia nas respostas e presentación no Pleno. Desa cantidade, 29 foron remitidas por asociacións (2 asociacións de comerciantes e 6 asociacións veciñais), 41 por partidos políticos (1 polo BNG e 40 polo PP) e 3 por organismos públicos (Instituto Galego de Arqueoloxía; Consellería de Muller, Familia e Xuventude; e Delegación de Economía e Facenda). (Acta nº 6 da sesión extraordinaria do Pleno da Corporación de Santiago de Compostela, 24 de marzo de 1997).

cio- e constituíu o mecanismo administrativo que canalizaba formalmente no Concello e na Xunta os expedientes tramitados.

A oficina de rehabilitación instaurada polo Consorcio da Cidade de Santiago de Compostela tiña unha gran independencia no seu funcionamento interno, contou con abundantes recursos económicos e dotouse dun numeroso e variado cadro de persoal. Outros 48 arquitectos en formación e uns 30 arqueólogos, como mínimo, redactaron proxectos para esa entidade. A atención personalizada aos demandantes de subvencións e a axilidade e rapidez das intervencións, garantiron unha alta satisfacción social. Por iso, desde o inicio da súa andaina en 1994 supuxo o principal mecanismo de visibilización das accións rehabilitadoras (Ramos et al., 1995).

A concreción das accións de rehabilitación.

O proceso de rehabilitación do centro histórico de Santiago de Compostela ten unha evolución que pon de relevo as súas luces e sombras. En concreto, houbo catro programas de rehabilitación no centro histórico:

- 1990-1992: Plan Piloto de Rehabilitación. Foi concibido pola oficina municipal de rehabilitación, precisamente, para *testar* o funcionamento administrativo do proceso de tramitación de axudas a residentes que querían rehabilitar as súas vivendas (íntegra ou parcialmente: de feito, unha "actuación" comprende esas variacións, así como tamén intervencións en elementos comúns dos edificios). Destinou 72.000 € en forma de subvencións para 32 "actuacións" de rehabilitación e alcanzou, segundo o seu responsable, o obxectivo "experimental" proposto. Polo seu carácter provisional, foi o Concello quen achegou todo o financiamento desas actuacións.

- 1992-1994: Plan de Rehabilitación de Fachadas. Destacan dous trazos no seu desenvolvemento: 1) a xestión foi moi áxil e eficaz; 2) espertou un interese masivo. Unicamente proporcionaba subvencións para pintar muros e carpinterías exteriores, e para reparar baixantes, canelóns, cornixas e aleiros. Un total de 1.623 *edificios* recibiron as subvencións de 2.700.000 € achegadas integramente polo Consorcio.

- 1994-1997: Programa Ponte de Rehabilitación Interior de Vivendas. Comportou o complemento imprescindible ao programa anterior e foi o punto de inflexión dos procesos de rehabilitación. En moi poucos anos acadou intervir en 611 "actuacións", concedendo subvencións por valor de 4.200.000 € (procedentes do Consorcio na súa totalidade). Actuou nas vivendas sen que estivese aprobado o Plan Especial, pero co alicerce dunha ordenanza municipal específica para regular as axudas á rehabilitación, aprobada en 1994. Ademais das subvencións económicas para rehabilitar edificios e vivendas, tamén ofrecía información detallada, asesoramento, redacción dos proxectos e presupostos de execución para "obras menores", así como a dirección desas obras e o seu seguimento.

- 1995-2004: Programa de Rehabilitación de Locais. Dirixiuse, fundamentalmente, a subvencionar o acondicionamento da imaxe externa dos locais comerciais e hostaleiros da cidade histórica, co propósito de integralos na paisaxe urbanística e arquitectónica tradicional. O resultado, ata a data, é un total de 160 negocios subvencionados cunha cantidade bruta de 860.000 € (financiamento procedente todo do Consorcio).

- 1997-2004: Programa de Rehabilitación de Edificios e Vivendas. Concibiuse a partir da entrada en vigor do Plan Especial (1997) e da redacción dunha nova ordenanza reguladora das axudas á rehabilitación (1999). Continúa o labor do Programa Ponte, pero se formula coa intención de "*personalizar as subvencións en función das condicións económicas e familiares, para contribuír a fixar no centro histórico aos segmentos de poboación de menos capacidade económica, dando así cumprimento a un dos obxectivos do Plan Especial*" (informe municipal, 2004). O financiamento provén agora dos convenios que asina o Concello co IGVS-Xunta de Galicia e o Ministerio de Fomento, como desenvolvemento do Plan de Vivenda, aínda que o Consorcio segue a manter unha contribución case parella en forma de subvencións directas (para a rehabilitación dos elementos comúns dos edificios) e do mantemento da súa propia oficina de rehabilitación. Con este programa executáronse 318 actuacións e concedéronse 2.200.000 € en forma de subvencións.

O que máis salta á vista é o ritmo desas accións de rehabilitación. A forte suba do período 1992-1997 e a brusca caída posterior ata hoxe responden a tres factores, segundo as declaracións dun técnico municipal: 1) a que o Consorcio diminúe drasticamente as súas xenerosas contribucións económicas desde 1996; 2) a que diminúen as demandas de subvención por parte dos residentes; 3) a que se produce unha crise de funcionamento na oficina de rehabilitación do Consorcio. Paga a pena profundar nos dous últimos, pois o primeiro parece explicable atendendo a que cumpriu o papel de dinamizador inicial e puxo en marcha unhas estruturas que despois aproveitan eficazmente os fondos canalizados a través da Administración Autonómica para as "Áreas de Rehabilitación" declaradas.

Procesos sociais subxacentes: elitización e crise da xestión.

A diminución da demanda é tal que algún ano non se chegou a realizar ningunha actuación (en particular, en 1996 e 1997 non houbo financiamento ningún). Falamos sempre de "actuacións rematadas"; é dicir, que existen algunhas obras iniciadas con solicitudes de subvención e mesmo contando con algún tipo de "concesión provisional", pero pendentes de obter unha "cualificación definitiva" ata o momento en que se consigne o fin de obra.

Unha diminución nas actuacións rematadas vai parella a unha diminución das demandas de subvención, aínda que leven ritmos descompasados. Unha hipótese é que diminuísen porque xa non existise "necesidade" física de rehabilitar vivendas deterioradas unha vez que se producen os primeiros programas de gran impacto. Pero existen probas na súa contra: a rehabilitación privada, sen subvencións, segue existindo a un ritmo e frecuencia moi intensos. Outra hipótese, apuntada por un técnico do Consorcio, é que a demanda de subvencións sufra unha grande estacionalidade (menos demandas en verán e máis en inverno) e fluctúe

segundo a publicidade e aparición en prensa de anuncios relativos ás axudas para rehabilitar. Esta última posibilidade podería completar mellor a explicación se temos en consideración outra hipótese: aconteceu un proceso de substitución de clases sociais ou elitización (*gentrification*).

Non se dispón de datos certos que demostren o desprazamento de poboación de baixos ingresos fóra do centro histórico e a ocupación dos seus lugares (e dos que estaban baleiros) por clases medias e altas (profesionais, profesores, funcionarios, etc.). Serían precisas análises lonxitudinais dos movementos padronais e tamén enquisas específicas. Pero si se dispón de indicios desa substitución nos altos prezos que foron acadando en poucos anos os inmobles desta zona, tanto rehabilitados como sen rehabilitar: malia a renuencia a ofrecer datos precisos por parte de moitas axencias inmobiliarias, comprobamos un recoñecemento xeneralizado de que en 10 anos os prezos de compra-venda se triplicaron (un incremento do 300 %). Un técnico municipal estimou ese incremento á baixa se contamos desde 1996 (sobre un 115%). Actualmente, as vivendas rehabilitadas teñen un prezo de mercado oscilando entre 4.500 e 6.000 €/m^2. E as superficies máis comúns que se poden atopar son de 50-60 m^2, polo que o prezo que teñen (entre 240.000 e 300.000 €) é claramente inalcanzable para as clases medias e baixas e, sobre todo, para quen busca acceder á súa primeira vivenda. Por outra banda, eses tamaños habitacionais seleccionan tamén a residentes sen descendencia familiar.

O contraste de prezos é especialmente notable entre o centro e outros barrios relativamente periféricos da cidade, polo que o auxe rehabilitador do barrio histórico comportou un amplo número de transmisións inmobiliarias que permitían ao vendedor primixenio desprazarse a un barrio de recente construcción obtendo unha substanciosa plusvalía. Por tanto, é de supoñer que moitos dos novos propietarios non precisen das axudas públicas previstas ou, simplemente, que non queiran esperar a súa concesión e ao control público que implica, cando poden facer as obras con máis celeridade.

De forma complementaria, ás persoas máis insolventes economicamente non lles compensa iniciar unha rehabilitación que sempre lles vai comportar unha contribución económica pola súa parte (como mínimo un 30% para o que, a miúdo, deben pedir un préstamo) e numerosas xestións administrativas, cando poden vender de forma doada a súa propiedade. De feito, malia que para a poboación insolvente a contía das subvencións pode ascender ata un 90% do presuposto de execución das obras, só se rexistraron 5 casos desde 1999. Estímase que a contía media de subvención oscila entre 7.000 e 8.000 € por actuación, a cal é insuficiente para os casos nos que coincide insolvencia económica e un gran deterioro da vivenda. Isto pode retraer ou inhibir completamente a demanda de subvencións por parte deste colectivo e, desde logo, favorecer que venda a súa cobizada propiedade ou, no seu caso, que reciba presións para mudarse de barrio se é inquilino cunha renda por baixo do que poden pagar estudiantes universitarios, profesionais, comerciantes ou funcionarios.

Por outra parte, o funcionamento da oficina de rehabilitación do Consorcio comezou xa marcado por unha denuncia do procedemento de contratación dunha empresa que, segundo os denunciantes (o partido político na oposición municipal), non estaba dada de alta a tempo. Posteriormente, todos os membros desa empresa foron contratados individualmente para as prazas ás que optaban antes como empresa, o que vol-

veu a suscitar receos. Co paso dos anos, os resultados externos da rehabilitación e a relación cos usuarios foron moi eloxiados. Ao mesmo tempo, o xestor desa oficina logra manter relacións moi fluídas e de moita confianza coa alcaldía, creando un gran consenso ao redor do programa de rehabilitación de vivendas. Desde o punto de vista interno, sen embargo, a organización da oficina do Consorcio presentou algunhas fendas que se fixeron públicas e danaron indirectamente ao programa.

Unha delas puña en cuestión os criterios deontolóxicos desa entidade. O Colexio Oficial de Arquitectos de Galiza denunciou a existencia dunha lista de arquitectos "recomendados" e "censurados" para levar adiante os proxectos de obra maior e a lista saíu finalmente publicada na prensa. Outra denuncia de máis calado –tamén con presencia mediática- paralizou a actividade da oficina durante algúns meses: acusábase dun funcionamento interior con irregularidades nos horarios de traballo, abusos de autoridade, uso das instalacións da oficina do Consorcio para desenvolver traballos profesionais privados, furtos de material, etc. Aínda que estas denuncias non tiveron, ata o momento, consecuencias xudiciais, si obrigaron aos responsables municipais e do Consorcio a algúns cambios de persoal, a un maior control do traballo por parte da xerencia do Consorcio e mesmo á mudanza de nome da oficina de rehabilitación que pasou a ser denominada "unidade técnica do Consorcio".

Estes acontecementos son significativos para poñer de relevo que un dos piares dos procesos de rehabilitación está formado polo persoal técnico que os impulsa e xestiona. Esa posición social atópase nun fráxil equilibrio sobre o que presionan as directrices e estratexias dos responsables políticos, os procedementos e criterios establecidos pola normativa e por técnicos e directivos das Administracións financiadoras, as expectativas e demandas efectivas de subvencións da poboación e, por último, o resto de profesionais (empresas construtoras e promotoras, arquitectos, aparelladores, avogados, etc.) que participan de forma privada ou vinculada á entidade xestora da rehabilitación. Agora ben, esa posición proporciona informacións e recursos privilexiados e, en consecuencia, oportunidades para negociar ou lucrarse privadamente con eles. Os mecanismos de control poderían proceder desde todas as instancias, pero foron os propios da oficina de rehabilitación do Consorcio de Santiago os que máis fallaron.

O "programa ponte" contribuíu con accións positivas e innovadoras no eido da rehabilitación (como, por exemplo, as 6 aulas de formación en rehabilitación que se impartiron para arquitectos e aparelladores), pero tamén tivo aspectos críticos como os mencionados e o seu devir foi parello ao avance da elitización social no barrio. Neste sentido, habería que relativizar o éxito político da experiencia e evitar concentrala nun só programa que tivo os seus límites.

Eixes, sinerxías e sombras do desenvolvemento da rehabilitación.

Como se argumentou anteriormente, todas estas intervencións no centro histórico contaron cuns favorables puntos de partidas e cuns fortes apoios económicos. A inercia das primeiras accións foi mantida grazas a que en poucos anos xa se cubriran tres dos principais aspectos da rehabilitación: fachadas, vivendas e locais comerciais. Ningún dos programas implementados era completo en canto ao tipo de obras incluídas, á contía das subvencións individuais e os colectivos sociais abranguidos. Pero, en conxunto, iniciáronse no

breve lapso de 5 anos (entre 1990 e 1995) abrindo expectativas e procesos privados de rehabilitación independentes das subvencións.

Os dous programas máis intensos de rehabilitación de vivendas foron os verdadeiros estimuladores e representantes da totalidade de accións rehabilitadoras. Sen embargo, estas incluíron tamén obras de reurbanización de espazos públicos en xeral e de pavimentacións en particular (en Hortas, Belvís, San Pedro, San Lourenzo, Sar, Alameda, etc.). A recuperación dalgúns parques (como Bonaval, Belvís ou San Roque) ou as actuacións en equipamentos públicos (como a creación do Centro Galego de Arte Contemporánea, o polideportivo de San Clemente, etc.) melloraron a plurifuncionalidade dun barrio que o turismo masivo e as poboacións estudiantís e funcionariais manteñen moi activo e habitado. O propio Concello incrementou as súas dependencias administrativas no centro histórico, e a Xunta, a Universidade ou o Consello da Cultura Galega tamén acometeron obras de rehabilitación nos seus edificios. O Consorcio, pola súa parte, dedicouse activamente a rehabilitar a totalidade de igrexas da cidade[37]. Neste sentido, pode apreciarse que unha política de rehabilitación urbana non consiste só na execución exitosa dos programas "de rehabilitación" mencionados, senón na consecución de sinerxías entre múltiples accións, algunhas delas relativamente autónomas das políticas urbanas.

A especialización terciaria do barrio histórico está especialmente concentrada na súa zona céntrica e alberga a todo tipo de comercios, establecementos financeiros e negocios de hostalaría, xunto a estudos profesionais nalgúns primeiros andares dos edificios e un mercado de abastos tradicional. Non se observan *in situ* grandes predominancias por sectores, se ben percíbese a progresiva desaparición de tendas de comestibles e dalgúns locais tradicionais (librerías, zapaterías, etc.) que tiñan ás clases baixas como consumidores preferentes, a favor de establecementos máis novos (bares, cafeterías, etc.). É un proceso silandeiro que conta coa vantaxe de que a oferta de locais en planta baixa aínda é ampla e teñen unha valiosa proximidade ao resto do centro urbano.

Outra vertente destacada da rehabilitación urbana é a relativa á mobilidade peonil. O proceso de *peonilización* foi progresivo e pouco traumático. Entre 1984 e 1985 inícianse as primeiras restricción ao tráfico motorizado nalgunhas rúas (Vilar, Nova...) e, sobre todo, en prazas nas que hoxe nos parecería insólita a presencia de coches: o Toural e o Obradoiro. Curiosamente, non houbo unha planificación expresa sobre esta cuestión, senón que foron medidas tomadas como reacción á incipiente degradación que se aveciñaba. A considerable extensión da superficie incluída dentro do Plan Especial do centro histórico permitiu tamén adoptar distintos graos de peonilización en cada parte e en distintos momentos, sen suscitar unha reacción contraria moi estridente. É máis, a ampla peonilización establecida contou con horarios de carga e descarga, con tarxetas magnéticas de estricto uso para o acceso rodado de residentes e, sobre todo, coa creación de novos e voluminosos aparcamentos soterrados nos bordes do centro histórico (un na Avenida Xoán XXIII –o máis voluminoso-, outro xunto ao Instituto Rosalía de Castro, etc.). Como expresou o exalcalde:

[37] Segundo un técnico desa entidade, levan 8 anos realizando ese tipo de intervencións monumentais. O custo medio de cada unha é de 18.000 € e realizáronse unhas 15 intervencións cada ano (algunhas nas mesmas igrexas). Tamén se rehabilitaron algúns pazos urbanos, pero non nese programa de "monumentos" senón dentro do xeral de "vivendas".

> "Outra actuación que propuxemos no Plan Especial tiña que ver moito coas políticas de peonilización. Peonilizar é unha palabra equivocada, creo que non é acertada. Peonilizar quere dicir que soamente poden circular os peóns, e salvo que a estrutura, o deseño das vías sexa especialmente concreto e estreito, a cidade histórica non pode ser peonilizada ó cento por cento. Na cidade histórica o que hai que poñer é racionalidade e orde, todos podemos vivir na cidade histórica se nos poñemos de acordo en canto a utilización, horarios, tamaño dos camións de carga e descarga, tipo de persoas que teñen tarxeta de paso permanente, con qué racionalidade distribuímos as 24 horas de cidade histórica tódolos días, con qué método."
>
> *(Estévez, 1998)*

Noutra dimensión avaliada, comprobamos que se ben a poboación non foi moi entusiasta de forma colectiva co Plan Especial á hora de discutir os seus principios e obxectivos[38] e que predomina unha propiedade moi empeñada na rendibilización do seu patrimonio construído no barrio histórico, as institucións atoparon un gran aliado para o proceso rehabilitador nos rexentes de locais comerciais. Cando menos, deberíase destacar o papel xogado pola Asociación Compostela Monumental, integrada por diversas tendas e bares, que participou nas campañas dedicadas a eliminar mobiliario "plástico" das terrazas e carteis luminosos disonantes, ou a mellorar as súas carpinterías exteriores, fachadas e escaparates de cara a configurar unha imaxe urbana *distintiva* con respecto ao centro urbano máis recente (o "Ensanche", nesta cidade) e ás grandes superficies comerciais (Área Central e *El Corte Inglés*). A miúdo sen necesidade de subvencións, cada vez máis os propietarios dos locais comerciais foron "convencéndose" da obriga de adaptarse aos canons estéticos predominantes (dentro dun amplo rango de posibilidades) durante a última década.

A sombra máis destacable deste exemplo de rehabilitación urbana vén dada por unha tendencia que poderiamos denominar "museística". É dicir, polo excesivo ceo das autoridades por manter unha imaxe común e homoxénea do centro histórico, como conxunto monumental ou "cidade-museo". Deste xeito, algunhas manifestacións cívicas e, por tanto, a pluralidade social, quedaron sometidas a implícitas normas de imposición cultural e "orde" das clases dominantes.

En particular, podemos sinalar a sutil represión policial que se veu exercendo a artistas de rúa e a outras manifestacións populares nos espazos públicos. A presenza policial no barrio medrou significativamente nas últimas décadas e algúns dos seus comportamentos responderían máis a mandatos políticos expresos que á súa propia cultura profesional. Os numerosos artistas e vendedores ambulantes que se gañan a vida na rúa enfrontáronse a unha constante persecución policial, agás naqueles casos que obtiveron permisos municipais expresos para desenvolver a súa actividade (previo pago da taxa correspondente). Este custo só pode ser asumido por aquelas persoas que fixan a súa residencia na cidade por un período longo de tempo. De feito, nos soportais da rúa Nova, despois de moitas negociacións, conseguiron manter de forma perma-

[38] De feito, as asociacións veciñais deste ámbito estiveron moitos anos case sen afiliación nin actividade. Na revista *O Pichel*, nº 0, 2001, mencionábase a novidade de que a asociación veciñal Compostela Vella inaugurara un local social. Na mesma publicación menciónase tamén á asociación veciñal A Xuntanza que abrangue o barrio vello de San Pedro e outros de máis recente construcción (como Concheiros, Quiroga Palacios e Avenida de Lugo). Lembremos que das 6 entidades veciñais que presentaron alegacións ao Plan Especial, esta foi a que máis presentou. Na década de 2000 reverdeceron moitas asociacións veciñais que comezaron a saír da crise na que se atopaban (Lorenzo et al., 2001).

nente durante todo o ano os seus tinglados de bixutería e marroquinería unha decena de persoas tralo pagamento dunha taxa pola licenza municipal. Non obstante, as rúas son obxecto continuado do asalto de manifestacións artísticas improvisadas (danza, música, teatro, etc.) que desafían ese control institucional debido á cálida aceptación que lles presta o público e á difícil instauración dunha liña férrea que as separe das tamén nutridas actividades culturais programadas polo Concello nesta zona.

O reparto de panfletos, xornais gratuítos e a colocación de carteis informativos tamén foron amplamente reprimidos, agás cando se trata da publicidade de empresas comerciais. Son, sobre todo, as organizacións sociais, culturais e políticas as que viron restrinxidos eses dereitos de libre expresión pública, retraéndose ás portas de locais e bares específicos. A "Ordenanza de protección do medio ambiente urbano" prohibiu tamén calquera tipo de inscricións ou pintadas e restrinxiu a colocación de carteis aos espazos autorizados e sempre que contasen con licenza. Ese tipo de manifestacións, ademais, considerábanse "infraccións graves". En 1997, de feito, creouse unha Plataforma pola Liberdade de Expresión que denunciou a arbitrariedade desas medidas, a falta de espazos autorizados suficientes para o volume de mensaxes informais circulantes e o incumprimento desa normativa polos funcionarios do concello e por empresas privadas. Nos anos seguintes, boa parte das críticas dirixíronse á instalación de cámaras de vídeo en múltiples lugares do centro histórico.

Outro caso salientable de represión de iniciativas culturais vangardistas e innovadoras é o acontecido coa clausura, desaloxo e derrubo da *Casa Encantada*. Trátase dun edificio que foi inicialmente cedido por un párroco a un colectivo de axuda a persoas marxinadas, toxicómanas e presidiarias. Durante anos converteuse nun lugar de referencia para as festas, obradoiros, charlas, ciclos de cine, teatro, fogueiras de San Xoán, activismo electrónico, unha radio libre e reunión de colectivos críticos da cidade (Plataforma Redes Negras-Nunca Máis, Marcha Mundial das Mulleres, Asociación PreS.O.S., Filosofía Encantadora, etc.). O conflicto coa propiedade administrada pola Igrexa fixo que a permanencia no edificio adquirise o estatuto de "okupación" ilegal. O colectivo que o habitaba e que organizaba moitas das actividades sociais foi finalmente desaloxado pola forza en xuño de 2003 sen lograr que as autoridades municipais abrisen, nin sequera, unha posibilidade de diálogo e negociación (reclamada reiteradamente polo colectivo okupa)[39].

Para concluír, non hai dúbida de que as autoridades municipais souberon *vender* a cidade histórica como un produto simbólico de alta cotización internacional. O turismo relixioso, cultural e académico aínda non acadou o seu máximo potencial de crecemento (Souto, 2001: 130). Tampouco poden darse por finalizados moitos dos procesos de rehabilitación en todo o ámbito da cidade histórica. Entre esas súas asignaturas pendentes, poden citarse: o acondicionamento do río Sarela, os espazos de bordo como a Praza de Galiza (Memoria de Ordenación do Avance do PXOM, 2002), a recollida selectiva de residuos, a vitalidade dos barrios periféricos da cidade histórica, a marxinalidade social nalgúns dos barrios sociais lindantes con ela (Vite, por exemplo), a

[39] Pode consultarse unha detallada crónica dos avatares desta experiencia en: http://www.causaencantada.org. O derrubo considerouse ilegal polos colectivos que usaban o edificio (con valor histórico-arquitectónico e sito nunha das "unidades de actuación" definida polo Plano Especial do centro histórico) e foi denunciado ante o Tribunal Superior de Xustiza. Outras experiencias de okupación no mesmo ámbito do Plan Especial (en Belvís, na rúa Loureiros e no Campus Sur) tamén foron reprimidas anos atrás.

vivenda inaccesible nas zonas céntricas da cidade para as clases medias e baixas... E, como se argumentou, a xestión política da diversidade social e cultural tamén amosou importantes carencias.

4.2 Guimarães.

A cidade portuguesa de Guimarães comparte coa de Santiago o feito de ter obtido a declaración da UNESCO de Patrimonio da Humanidade (desde 2001). Sen embargo, a diferencia de Santiago de Compostela, ese recoñecemento internacional chegou despois de case dúas décadas conservando e rehabilitando o centro histórico da cidade. Non constituíu, por tanto, un factor causante desas políticas urbanas, senón que foi unha consecuencia máis delas. De feito, as accións rehabilitadoras xa foron recoñecidas con anterioridade tamén fóra da cidade (premio Europa Nostra en 1985, premio da *Associação dos Arquitectos Portugueses* en 1993 e premio da Real Fundación de Toledo en 1996). Ao igual que Santiago, a cidade histórica medieval que chegou ata finais do século XX non foi irreversiblemente alterada polo crecemento do resto da cidade moderna. É máis, ambas conservaron unha centralidade social e administrativa (aloxando a sé do concello, por exemplo) que non cedeu relevancia ante o auxe turístico das últimas décadas.

Unha combinación de virtudes superpostas (edificacións monumentais, actividades económicas tradicionais, función residencial, conexión co resto da cidade, etc.) e as continuadas intervencións públicas acometidas conseguiron parar, cando menos parcial e temporalmente, as tendencias de degradación, abandono e especulación renovadora que lles son comúns á maior parte dos centros históricos. A continuación explicaremos en qué consistiron as accións de rehabilitación urbana, as condicións de posibilidade que as enmarcaron e os efectos que tiveron.

Marco da rehabilitación.

A conservación do principal e abundante patrimonio monumental de Guimarães (igrexas, Castelo, xardíns, etc.) ten precedentes nas preocupacións das autoridades de séculos pasados, tal como están rexistradas por algúns estudosos (Ferrão, 1997). A sensibilidade coas formas tradicionais de construción e urbanización impregnou, asemade, a outros colectivos sociais como intelectuais, artistas, etnógrafos, autoridades eclesiásticas, a burguesía comercial e artesá e as clases populares residentes neste ámbito. Os esforzos de preservación foron conxugándose, como en case todos os centros históricos, con continuas substitucións e coa desaparición das murallas ante as necesidades de poñer en relación a centralidade funcional do núcleo histórico e as vías de comunicación entre este e o resto da cidade en expansión[40].

[40] "No quadro de criação do novo conceito de Monumento, ocorrido ao longo do séc. XIX, se muitas vezes as autoridades administrativas e governamentais assumirão demolições significativas, como as da muralha (em 1840 demole-se a sua última torre), as das galerias alpendradas (em 1877 elimina-se a da Alfândega e em 1900 a da Senhora da Guia) e as de templos (em 1887 destrói-se a capela de S. Tiago, em 1892 a igreja de S. Sebastião e em 1914 a de S. Paio) então talvez ainda não entendidos como tal, impedirão, por outro lado, actos similares, como ocorreu com o castelo, já então assumido como um valor simbólico. Assim, em 1836 e em resposta à Sociedade Patriótica Vimaranense, que solicitava a demolição deste e a reutilização da sua pedra, imporá o rei D. Pedro IV que o mesmo seja conservado "sem a mais mínima alteração" citando deliberações semelhantes de D. João V e D. João VI." (Ferrão, 1997)

Xa desde 1863 se formulara un *Plano de Alinhamentos e Melhoramentos da Cidade de Guimarães* (asinado polo enxeñeiro M. de Almeida Ribeiro) cun afán claramente conservacionista. O *Plano de Expansão da Cidade* de Luis de Pina, en 1923, tampouco suporá unha renovación agresiva do centro histórico e trazará a nova cidade ortogonal en continuidade pouco abrupta coa morfoloxía medieval herdada. Sen embargo, os planos e intervencións posteriores, na época dictatorial, deixaron unha pegada de maior desprezo por algunhas partes do centro histórico (*Ante-Plano de Urbanização da Cidade* de 1949, transformación da rúa de Santa Cruz, traslado dunha igrexa, etc.). É dicir, que tamén aquí se constatan as múltiples ameazas que soportou nas últimas décadas un conxunto urbano coma este, a miúdo debido precisamente ao predominio de concepcións "monumentalistas" que infravaloran construcións, elementos arquitectónicos ou trazados urbanos herdados considerados de "escaso interese", "pobres" ou simplemente "populares".

Estas tendencias de novo obtiveron unha reacción contedora e mesmo correctora despois da Revolución de Abril, coa elaboración por Fernando Távora do *Plano Geral de Urbanização de Guimarães* en 1979. Tamén neses momentos (en 1981) xorde unha nova asociación cívica, *A Muralha*, que comparte os criterios rehabilitadores e revitalizadores do novo planeamento urbanístico e abre un espazo de participación urbana autónoma que incidirá nas accións específicas que se farán nestas últimas décadas sobre os xardíns urbanos, prazas, etc.[41] Sen chegar a elaborarse un plano especial para o centro histórico, as seguintes regulamentacións urbanísticas municipais (as *Normas Provisórias* de 1983 e o PDM de 1990) continuaron insistindo na necesidade de cualificar e recualificar a cidade antiga.

Desde o punto de vista da xestión, foi determinante a constitución do GTL en 1981 (primeiro co nome de Gabinete Municipal do Centro Histórico) baixo os auspicios de Nuno Portas (redactor das *Normas Provisórias*) e do propio concello. Este gabinete iniciou a rehabilitación do centro histórico recualificando os espazos públicos (rúas, prazas, paseos, escadas, etc.), rehabilitando os edificios municipais (concello, biblioteca, albergue, oficina de turismo, etc.) e apoiando e controlando as rehabilitacións privadas de edificios e vivendas. En todo caso, resulta significativa a súa orientación primixenia: intervir de forma exemplar no centro histórico de forma tal que outras zonas urbanas do seu contorno (tanto as degradadas, como as de nova urbanización) se sentisen influídas por ese modelo (Ferrão, 1997). De feito, nos últimos anos o GTL espallou a súa acción rehabilitadora a outro barrio histórico adxacente do máis central (Zona de Couros) promovendo un plano pormenor, un innovador equipamento interxeneracional (albergue xuvenil, escola infantil, cybercentro, lugar de reunión para anciáns e servizo de apoio domiciliario) e a recuperación de fábricas de curtidos e edificios degradados. Outra zona de bordo, o campo de San Mamede e parque do Castelo, tamén foi obxecto de recuperación (con autoría de Álvaro Siza).

[41] "Actualmente já com cerca de trezentos sócios, tem A Muralha vindo a estabelecer uma ponte entre as intervenções municipal e privada, ao dinamizar de então para cá a preservação, valorização e criação do património local, quer através de inúmeras intervenções públicas de denúncia, protesto ou alerta, efectuadas na imprensa, rádio e televisão, quer através de diversificadas actividades como sejam, e dentre outras, a organização de visitas guiadas, colóquios, conferências e exposições, a realização de inquéritos e levantamentos, a produção de vídeos e dum boletim periódico, a aquisição e classificação de clichés antigos e bem ainda a divulgação de publicações da especialidade." (Ferrão, 1997) Esa asociación publicou, por exemplo, o caderno denominado *Técnicas de construção tradicional. Tintas*, en 1982.

Etapas e accións rehabilitadoras.

Poderiamos concretar as accións de rehabilitación emprendidas agrupándoas por períodos temporais (Aguiar, 2000).

1981-1985. *Ruptura co fachadismo*. O Gabinete Municipal do Centro Histórico -futuro GTL- en coordinación co redactor do Plan de Urbanización da Cidade, Fernando Távora, redactan os primeiros proxectos exemplares de rehabilitación (casa da rúa Nova e praza do Municipio), asumen as competencias en materia de licenzas para esta zona e prohiben as reformas interiores de edificios con materiais non tradicionais. Celébranse protocolos co IPPC (Instituto Portugués do Patrimonio Cultural) e redáctase un plan de mobilidade.

1985-1989. *Intervencións mínimas no mercado da vivenda*. Créase o GTL e amplíase o seu persoal con financiamento estatal e limitando a súa actividade inicial á zona intra-muros. Comeza un amplo programa de apoio á conservación e rehabilitación con fins residenciais. O concello non adquire apenas propiedades, simplemente delega no GTL un apoio sistemático a todas as obras de rehabilitación de edificios necesarias. Nos casos de propietarios ou inquilinos con rendas baixas, propóñense "actuacións mínimas" e a complementariedade financeira con outros programas estatais como o PRID e o RECRIA. Selecciónanse edificios e conxuntos urbanos estratéxicos para ser rehabilitados que tamén obrigan a incentivar individualizadamente aos moradores afectados. Empréndense cursos de formación en construción tradicional e créase un equipo municipal de operarios. Desde 1986 a DGOT reduce o seu financiamento ao 25% dalgúns proxectos de infraestruturas e pavimentacións. O GTL só tiña financiamento estatal por dous anos, polo que volveu ser asumido polos orzamentos municipais aínda que conservando a denominación adquirida.

1989-1995. *Recoñecemento e contaxio dos exemplos de rehabilitación*. Távora intervén en dous espazos públicos relevantes (Praza Condesa de Juncal e Largo João Franco) e na restauración do edificio do GTL. Increméntase o número de intervencións en edificios acompañadas do constante asesoramento e negociación con técnicos e propietarios acerca dos proxectos, deseños e fórmulas de financiamento. A aceptación do papel do GTL e o seu labor de carácter máis pedagóxico que *represivo* -certamente, non se contaba cun regulamento detallado-, contribúen a consolidar o ritmo de rehabilitacións privadas e públicas. A divulgación da experiencia e o seu recoñecemento externo conxúganse cos anteriores vectores.

1995-2004. *Intra-muros e contornos do centro histórico*. Continúan as accións nos tres eixes centrais do GTL: espazos públicos, edificios municipais e apoio a rehabilitacións privadas. Lánzase o proxecto de recuperación da Zona de Couros integrada no "contorno de protección" da área clasificada como Patrimonio da Humanidade, con reconversión de fábricas de curtidos en equipamentos públicos, a creación dun museo da industria, programas de formación profesional, etc. A adquisición municipal de inmobles demorouse bastante tempo, mais obrigou a coordinar as accións de rehabilitación con outros programas públicos: de emprego, comercio e conservación patrimonial.

O seguinte cadro amosa o número de edificios sobre os que interveu directamente o GTL, con asistencia técnica, seguimento e control.

Intervencións en edificios de Guimarães. 1985-1999

Ano	Obras de mellora	Intervencións profundas	PRID		RECRIA	
	Intra-muros			Fóra-muros	Intra-muros	Fóra-muros
1985-1989	30	30	26	14	33	9
1990-1995	61	16	0	0	22	12
1996-1999	48	40	0	0	15	0
Total 1	139	86	26	14	70	21
Total 2	356					

Fonte: Cámara Municipal de Guimarães – GTL.

A maiores deses datos, disponse do número de edificios existentes intra-muros (493) e dun cálculo de 225 intervencións en edificios intra-muros (posiblemente debido a que no cadro anterior constan varias intervencións nun mesmo edificio), o que significaría que se actuou en case a metade do parque inmobiliario do centro histórico (nun 45%).

Finalmente, cómpre sinalar, entre as eivas do proceso de rehabilitación, que as entidades bancarias e outras empresas que querían instalarse no centro histórico non estaban acostumadas a someterse ao control municipal que esixía a rehabilitación dos edificios que adquirían. O GTL mudou esa tendencia, incrementou os controis e suxeriu solucións técnicas de carácter construtivo, cromático, ornamental, relativas aos materiais, etc. (Gesta, 1998). Tamén desde esa entidade se fixeron pequenos acenos de complicidade coa poboación moradora: 1) a plantación (e replantación) dunha oliveira nun paseo que levaba ese nome; 2) a recuperación dun "*oratório*" de propiedade privada; 3) o arranxo dun carriño de castañas para as vendedoras ambulantes; 4) a mediación entre inquilinos e propietarios para realizar obras necesarias nas vivendas (Gesta, 1998).

5. Orientacións estratéxicas para as políticas de rehabilitación urbana nos centros históricos.

As consideracións teóricas presentadas, o exame do marco eurorrexional das políticas de rehabilitación nos centros históricos e a revisión de dous casos dentro das cidades do Eixo Atlántico, poderían sintetizarse no seguinte esquema avaliativo de "debilidades, fortalezas, ameazas e oportunidades" e, deseguido, nas suxestións de carácter estratéxico para os distintos axentes involucrados en esas políticas. Somos conscientes das simplificacións nas que se pode incorrer neste punto, polo que pretendemos que sexa tomado como un guieiro para a lectura máis polo miúdo do resto de reflexións expostas nos epígrafes anteriores.

	Debilidades	Fortalezas	Ameazas	Oportunidades
Exclusividade da Rehabilitación no Centro Histórico	Desigualdade de investimentos públicos entre zonas urbanas e xerarquía arbitraria	Prioridade a barrios con singularidades urbanas de problemas e potencialidades	Incremento da segregación socio-espacial "macro" e críticas veciñais	Re-creación de modelos urbanos de convivencia e nova mestura de funcións
Predominio da rehabilitación de vivendas	Simplifica as accións posibles en política de vivenda e non se articula *integralmente* con outras políticas	A promoción da función residencial de calidade e accesible é o motor doutros procesos de revitalización	Expulsión de grupos sociais vulnerables, homoxeneización e elitización dos novos residentes	Conecta políticas urbanas co "espacio privado" e pequenas intervencións teñen grandes efectos

Rehabilitación "dinamizadora" sen planificación	Apoio ao mercado e iniciativas privadas antes que a iniciativas sociais, e sen calcular consecuencias	Avánzanse actuacións significativas, créase confianza, continuidade de accións	Terciarización, museísmo, privatización, renovacións innecesarias	Retroalimentación entre planeamento e xestión, maniféstanse detalles e tendencias relevantes
Rehabilitación "tecnocrática"	Non se perfilan criterios e políticas sociais específicas, non se avalía satisfacción cidadá nin se participa	Increméntase coñecemento experto sobre a zona e fórmulanse numerosos programas de acción	Reproducción ou incremento de segregación social interna, exclusión de coñecementos e avaliación cidadás	Atracción de investimentos públicos e privados, integración do barrio nas prioridades de políticas urbanas

• A rehabilitación urbana debe acometerse en todas aquelas zonas da cidade nas que se precise a *rehabilitación de edificios* xunto con intervencións noutros eidos urbanos e sociais.

A rehabilitación urbana abrangue a procesos de intervención no conxunto dunha zona urbana na que a rehabilitación de edificios é urxente pero non constitúe a única dimensión problemática da zona. Perfílase, por tanto, cando por baixo do deterioro físico das vivendas e edificios, e da escaseza de recursos económicos da poboación, acontecen dinámicas máis xerais de declive social, económico e urbanístico: desemprego, avellentamento, segregación étnica e de clase, baixa densidade asociativa, desaparición de simboloxía e expresións culturais relevantes, especialización funcional, espazos públicos degradados e infrautilizados, carencia de equipamentos públicos e de infraestruturas básicas, etc. Algúns centros históricos (ou algunhas partes deles), por tanto, son unhas desas zonas, pero non as únicas. Cando se dediquen recursos públicos para a súa rehabilitación debe considerarse a relación de equidade que se estableza con outras zonas da cidade tamén demandantes de políticas de rehabilitación urbana.

• Os procesos de rehabilitación urbana son *políticas urbanas integrais* e a longo prazo.

A rehabilitación de vivendas, elementos comúns dos edificios, equipamentos e espazos públicos e locais comerciais, constitúen o principal eixe urbanístico das políticas de rehabilitación urbana. Pero son insuficientes e ineficaces se esas accións non van acompañadas e fortemente coordinadas con outras políticas sociais, económicas e urbanísticas: a asistencia social especializada para aqueles colectivos sociais máis vulnerables, as axudas económicas para a rehabilitación de vivendas graduadas con progresividade segundo as rendas, as accións de vivenda social e realoxamento no propio barrio, o establecemento de prezos xustos de alugueiro, a xestión pública ou cooperativa de promocións de vivendas, a intervención pública activa no exercicio dos dereitos de *tanteo e retracto*, a expropiación e reutilización do parque inmobiliario sen utilización, a dinamización económica (e regulamentación) de múltiples sectores de actividade (inmobiliario, comercial, productivo, turístico, etc.), a promoción e apoio das dinámicas asociativas e culturais, a coordinación de programas educativos e de saúde dentro e fóra dos espazos institucionais, a formación para o emprego e o autoemprego, a participación cidadá na elaboración e execución de todo tipo de planificacións e programas que afecten á zona, etc.

As mudanzas que poden provocar estas políticas de rehabilitación se van notar a longo prazo porque se trata de zonas urbanas con moitas tensións inherentes á súa condición: debido ás relacións que mantén con outras partes da cidade, á variedade de grupos sociais que as habitan, aos intereses económicos que presio-

nan para orientar as súas transformacións, ás preexistencias constructivas e urbanísticas en combinación coas novas intervencións, etc. Esa cadencia comporta programar temporalizadamente os obxectivos e non fiar os procesos a accións *superficiais* ou *espectaculares.*

• Algunhas *tendencias sociais* que poñen en risco a utilidade social das políticas de rehabilitación urbana:

1) A *terciarización* ou especialización desa área urbana en actividades exclusivamente de lecer, de hostalaría, comerciais, administrativas ou financeiras, sen unha suficiente variedade de subsectores delas e exercendo unha presión económica que expulse desa área os usos residenciais, outras actividades económicas de pequena producción ou distribución minoritaria, e outras actividades e equipamentos sociais (educativos, asociativos, sanitarios, etc.);

2) O *museísmo* ou desproporción considerable de investimentos na conservación e rehabilitación daqueles contedores de carácter "monumental", por unha parte, ou, pola outra, a concentración xeral das accións no espacio construído e urbanizado de forma tal que se subordinen (ou mesmo que se censuren) outras formas de expresión social e cultural actuais por parte dos colectivos que residen e que habitan no barrio, aparentemente opostas aos beneficios derivados do turismo que xera esa imaxe museística do barrio;

3) A *privatización* de espazos e recursos públicos que se produce cando a necesidade de elevados investimentos nun barrio degradado atrae a grandes empresas ou entidades financeiras que adquiren unha grande parte do patrimonio edificado para establecer as súas sés; ou cando técnicos e políticos reciben presións para incrementar a edificabilidade en zonas con escaseza de espazos libres; ou cando as beirarrúas e prazas son abusivamente ocupadas polo mobiliario da hostalaría; ou cando os equipamentos (bibliotecas, centros de saúde, escola, etc.) e aparcamentos son transferidos, sen maior control público, a empresas privadas; ou cando a maior parte das axudas e subvencións recaen nos empresarios e propietarios de vivendas menos necesitados;

4) A *elitización* social que acontece cando as clases sociais de maiores recursos compran vivendas e edificios no barrio histórico, incrementando a demanda e prezos, por unha parte, que xeran unha expulsión progresiva das clases populares que residían nesa zona (venden ou non obteñen a renovación dos seus alugueiros, mudándose a outras zonas da cidade máis accesibles) ou inhiben a aquelas que aspiraban a residir nela, e, por outra parte, transformando o tipo de comercios e servizos que se ofrecen na zona cara sectores e productos "distinguidos" só para esa poboación de alto poder adquisitivo; esa elitización tamén soe comportar políticas de control policial do tipo "tolerancia cero" que perseguen conductas informais e "delictos sen víctimas" (uso de drogas, transaccións tipo "rastrillo", expresións culturais e políticas de tipo "horizontal" con carteis ou "performances", etc.);

5) A *renovación* pode acontecer baixo a aparencia da "rehabilitación" cando se permite unha homoxeneización das formas arquitectónicas e urbanas, de colectivos sociais, das formas de

uso dos espazos e das actividades económicas e culturais; tamén axexa a renovación urbana cando non se actúa ante as ameazas de ruínas da edificación ou ante a evidente substitución de gran parte das preexistencias herdadas; por último, algunhas políticas de rehabilitación moi activas tamén ocultan a súa inercia renovadora cando programan numerosas intervencións sen deixar que flúan certas formas de autoorganización social e de intervencións cidadás independentes que producen vitalidade sen reproducir os excesos das outras tendencias sociais xa apuntadas.

Os axentes sociais responsables das políticas de rehabilitación urbana, en consecuencia, teñen a responsabilidade de intervir activamente neses mercados e dinámicas sociais ao mesmo tempo que garanten a función social da propiedade privada e impiden a especulación inmobiliaria, tal como esixe a lexislación urbanística básica.

• As políticas de rehabilitación urbana deben ser *políticas sociais e democráticas*.

Cada vez que se intervén publicamente no espazo urbano, revalorízanse tamén os espazos privados directa ou indirectamente afectados. Os espazos públicos poden ser usados polos residentes e polo resto de cidadáns e visitantes, pero son os primeiros quen senten e reciben directamente os beneficios das intervencións urbanísticas na *súa* zona próxima. É dicir, que os investimentos de recursos públicos en materia urbanística teñen unha compoñente socioeconómica de fondo e, por tanto, poden aumentar ou equilibrar as desigualdades sociais xa existentes. As poboación con menos recursos, ademais, teñen menos posibilidades materiais de desprazar a súa residencia cando o seu contorno construído posúe carencia notables. Por iso, deberían limitarse as subvencións a fondo perdido aos colectivos con menos recursos.

En segundo lugar, as formas e contidos das intervencións urbanísticas posúen unha ampla complexidade técnica e xurídica. Pero tamén existen nelas ámbitos que admiten a discusión pública e que precisan axustarse ás percepcións e necesidades da poboación residente e habitante. É dicir, que o éxito das intervencións propostas terá como un indicador central de medición a satisfacción cidadá cos resultados e o uso efectivo que se faga dos espazos rehabilitados.

A participación cidadá, en consecuencia, conxuga todos aqueles procesos polos que os distintos grupos sociais (máis ou menos organizados) interveñen no urbanismo: desde as decisións acerca das áreas (ou subáreas) de intervención *prioritarias* segundo a capacidade de equilibrar urbanisticamente as desigualdades socioeconómicas; ata as opinións acerca dos criterios, temas e solucións posibles, segundo as súas propias experiencias cos espazos obxecto de rehabilitación. Neste sentido, debería esixirse, ante todo, que se creasen as condicións para que esa participación sexa posible: con publicidade suficiente, dedicando unha parte dos recursos da planificación e da xestión urbanísticas, convocando a toda a variedade social implicada, contando con persoal cualificado en participación social, desenvolvendo eses procesos con *método* (prazos, obxectivos, técnicas de consulta e decisión, etc.), creando comisións de seguimento...

• Integrar a rehabilitación urbana nos *sistemas de información e coñecemento* públicos.

Malia as grandes facilidades tecnolóxicas que existen na actualidade para reunir e divulgar información relevante en materia de urbanismo, aínda se perciben graves carencias neste sentido en moitas das cidades analizadas. E, sen embargo, con esas carencias estanse coutando as posibilidades de participación cidadá para que cada colectivo fundamente as súas posicións, a axilidade dos estudos e proxectos de intervención en múltiples áreas (sociais, económicas, culturais e mesmo urbanísticas) que precisen consultar con rapidez información histórica e actual sobre un espazo urbano, e, sobre todo, o coñecemento por parte de persoas doutras cidades (eventuais turistas ou mesmo posibles traballadores e residentes futuros) e, no noso caso, daquelas outras cidades do Eixo Atlântico coas que está interrelacionada e comprometida en forxar unha rede de cidades máis consistente.

Con esta observación queremos estimular tanto a maior afluencia de documentos, normativas, estudos e imaxes en páxinas web institucionais dos concellos, como a publicación por calquera medio (edicións impresas, exposicións, conferencias e intercambios sociais) de todas as intervencións realizadas no pasado. Por contra, resulta máis habitual atopar unicamente "proxectos de futuro" e referencias a "grandes actuacións" que deixan completamente ocultas todas as variacións e melloras realizadas ata o momento. A *cultura urbanística* precisa, pois, dun amplo esforzo de pedagoxía e transparencia para garantir o recoñecemento cidadá coa súa cidade e a súa implicación activa. Para poñer ese alicerce, pois, é necesaria unha información completa, plural e accesible.

II) O PROBLEMA SOCIAL DA VIVENDA

Despois de examinar as políticas de rehabilitación dos centros históricos e de avaliar a importancia que ten a rehabilitación de edificios e vivendas nesas áreas da cidade, consideramos pertinente ampliar algo máis, aínda que de forma breve, a cuestión sobre a vivenda social. É dicir, o chamado "problema da vivenda" que denota, fundamentalmente, as persistentes dificultades que ten unha grande parte da poboación para posuír ou usufructuar unha vivenda digna e satisfactoria. O carácter complementario deste apartado obríganos a limitar a nosa indagación ao caso de Galiza, aínda que ofreceremos un enfoque teórico previo que tamén pode ser de utilidade para avaliar esta problemática nas cidades portuguesas.

De cara a avanzar neste estudo, consideramos necesario: 1) describir as magnitudes de incidencia da vivenda social; 2) explicar as condicións que dan lugar a políticas públicas específicas de promoción, subvención ou xestión neste eido; 3) distinguir os grupos sociais con máis dificultades de acceso a unha vivenda e do seu mantemento; 4) atender ás distintas dimensións desta problemática que interactúan entre si e producen consecuencias variables en función dos contextos urbanísticos, económicos, sociodemográficos ou municipais relevantes. Dentro das limitacións mencionadas, faremos explícitos algúns deses elementos que constitúen a vertente máis *social* das políticas de vivenda, tradicionalmente encadradas en departamentos administrativos de urbanismo e ordenación do territorio.

1. Introducción: as múltiples faces da vivenda social.

Entendemos por 'vivenda' calquera organización física de materiais que proporcionan satisfacción a necesidades sociais básicas: as necesidades de aloxamento, protección, refuxio e descanso, fundamentalmente. Sen embargo, débese notar que, lonxe de existir un modelo absoluto de satisfacer as necesidades básicas de *cobixo*, atopámonos con numerosas variacións nos tipos de instalacións, artefactos, medidas, formas, materiais e situacións legais ou localizacións territoriais que se poden usar como vivenda (ver, por exemplo, Adell e Martínez, 2004; Max-Neef, 1993).

Ese obxecto-vivenda é, ademais, un *producto* resultante dunha específica organización social de grupos e recursos que abranguen desde quen ordena urbanisticamente o territorio, ata quen compra os soares edificables, quen inviste empresarialmente e promove a construcción, quen a deseña, quen a executa, quen a financia, quen vende ou fai de intermediario nas transaccións inmobiliarias, quen xestiona e fiscaliza a legalidade da construcción, etc. Nas sociedades capitalistas ese conxunto de interaccións dá lugar a un mercado da vivenda no que esta ten un valor de cambio superposto (cando non deturpando ou substituíndo) ao seu valor de uso. É dicir, que as principais causas do problema da vivenda para amplas capas da poboación residen nas características dese mercado e nos intereses dos colectivos implicados por maximizar os seus beneficios privados.

A eses intereses cómpre engadir algunhas peculiaridades dos procesos sociais que comporta a construcción e adquisición de vivendas: a) a rixidez do solo dispoñible (a súa cualificación urbanística como urbanizable no planeamento –unha competencia municipal, ate todo-, os acordos entre propietarios, a acumulación e retención especulativa co fin de elevar o seu prezo, etc.); b) a baixa tecnificación e industrialización de gran parte do proceso construtivo (requirindo unha notable contribución de traballo manual e a participación de múltiples oficios); e c) os altos custos financeiros (que obrigan a un importante aforro previo dos compradores ou a hipotecar a vivenda adquirida pagando préstamos de diñeiro a entidades bancarias ou financeiras, en xeral) (Leal, 1995).

Agora ben: ¿A que denominamos 'vivenda social'? Esta expresión soe remitir ás accións do Estado e da sociedade tendentes a paliar o "problema da vivenda": é dicir, a insatisfacción da necesidade/dereito de acceso e uso en condicións *aceptables* para todos os colectivos sociais. Por unha banda, pois, teriamos as políticas públicas das Administracións centrais e locais neste eido. Por outra, teriamos as demandas explícitas da sociedade e a súa organización para satisfacer colectivamente a súa necesidade de aloxamento. A distinción entre 'vivendas libres' e 'vivendas protexidas' realmente está ocultando diversas interaccións entre os tres grandes axentes (privados, estatais-públicos e sociais), aínda que a grandes trazos semella apuntar a que só as últimas comprenden as vivendas sociais (Villasante, 1991).

En particular, as políticas de vivenda, malia estar integradas en departamentos de urbanismo e ordenación do territorio, son fundamentalmente *políticas sociais* que veñen a compensar as carencias dos ingresos individuais ou familiares. Trátase de políticas nas que as institucións estatais redistribúen recursos públicos a un ámbito *reproductivo*, nun contexto no que existe unha separación radical entre os lugares de residencia e os lugares *productivos*, e no que o salario é insuficiente para garantir unha vivenda digna.

Neste sentido, as políticas de vivenda poden descompoñerse en (Jurado, 2003): 1) axudas dirixidas aos colectivos que queren comprar, alugar ou rehabilitar unha vivenda (poden ser directas -en forma de subvencións a fondo perdido- ou indirectas -en forma de deducións de impostos-); 2) as axudas dirixidas aos promotores, construtores e arrendadores de vivendas; 3) a regulación legal das transaccións inmobiliarias, dos contratos de aluguer, da edificación e da ocupación, do planeamento aplicable e dos mercados financeiros.

Unha clasificación alternativa, máis apegada á práctica habitual das Administracións, é a seguinte: 1) a reserva de solo e a adxudicación de vivendas de "protección oficial"; 2) a promoción directa de "vivendas sociais" para a poboación insolvente ou afectada por circunstancias especiais ou realoxos; 3) as axudas públicas a modalidades específicas de satisfacción das necesidades de aloxamento (aluguer, rehabilitación, etc.) ou para colectivos con especiais dificultades de acceso (xoves, familias numerosas, familias monoparentais, primeira vivenda, etc.).

As normativas urbanísticas modernas, ademais, lexitiman esas intervencións públicas no mercado da vivenda obrigando aos Estados a garantir a "función social da propiedade privada" e a evitar a "especulación inmobiliaria". En consecuencia, as políticas de vivenda afectan tanto ás vivendas "libres" como ás "protexidas". De feito, a maior parte das vivendas que contan cunha protección ou subsidio estatal son promovidas e construídas por empresas privadas. Outro tanto pode acontecer coas vivendas máis estrictamente sociais, as de "promoción pública", que tamén se subcontratan a empresas privadas cando as empresas públicas especializadas neste ámbito non teñen capacidade construtiva suficiente (Alguacil, 1995). Por último, os distintos órganos do Estado poden ser tamén propietarios de *vivendas sociais* baleiras ou destinadas ao aluguer ou ao aloxamento temporal de colectivos desamparados, indixentes ou afectados por catástrofes ou obras públicas.

Pola súa parte, a sociedade amosa comportamentos diversos de acceso e uso das vivendas. As accións colectivas (*políticas*) máis salientables son o cooperativismo de vivenda, a *okupación* e a autoconstrucción. As dúas últimas operan nunha esfera informal e, con frecuencia, ilegal, polo que soe resultar máis difícil coñecer a súa extensión e incidencia. O cooperativismo de vivenda é unha práctica que se remonta aos primeiros tempos da industrialización e que, lonxe da súa simplificación actual, comporta máis cousas que unha simple organización de consumidores para obter un ben a un prezo baixo (promove a participación democrática en todas as fases, abre posibilidades de compartir e socializar o coidado de nenos ou a limpeza, etc.) (Elena, 1991; Martínez, 1996).

Por último, as "comunidades de propietarios"; as asociacións veciñais; os *sindicatos* ou organizacións de inquilinos; as entidades sen ánimo de lucro que traballan a prol da consecución de vivendas para a mocidade, para inmigrantes ou para mulleres maltratadas... constitúen tamén dimensións relevantes da *acción social* en materia de vivenda. E todo iso vai estreitamente vinculado ás particulares tendencias demográficas de cada sociedade: idade de emancipación do fogar paterno e materno, tipo de novos fogares formados (unifamiliares, monoparentais con descendencia, cohabitación con ou sen vínculos de parentesco, etc.),

fenómenos que aumentan ou diminúen a demanda de vivenda (número de separacións e divorcios, idade de xubilación e defunción, fluxos migratorios, etc.), ou taxas de natalidade.

En toda esta problemática social sobresaen as condicións específicas do mercado do traballo e do financeiro, xunto coa dispoñibilidade e o prezo de solo edificable. Soen ser terreos nos que as políticas de vivenda non entran directamente. Se a contratación predominante é a temporal, se soben os tipos de interese bancarios ou se os concellos deciden limitar o seu crecemento urbano, tanto os prezos da vivenda como a eficacia das políticas de vivenda, veranse afectadas. E cómpre sinalar outras dimensións que están tamén ausentes da letra e do espírito das normativas e programas da política de vivenda:

a) a dimensión cultural, relativa aos modelos ideais de vivenda desexados, ás formas de convivencia entre residentes, ás prácticas de conservación e uso dos espazos comúns, ás formas de apropiación simbólica da casa e do barrio, etc. (Guerra, 1998);

b) a dimensión social, relativa aos colectivos sociais específicos (mulleres, minorías étnicas, infancia, mocidade, ancianidade, traballadores temporais, etc.) e ás súas necesidades diferenciais á hora de deseñar e usar os espazos domésticos e colectivos... (Booth et al., 1993);

c) a dimensión ecolóxica, relativa aos materiais usados, á interacción das vivendas co contorno natural, aos sistemas de aforro enerxético... (AA.VV., 1996)

2. A vivenda social en Galiza.

En Galiza as cidades exercen unhas moi limitadas competencias en materia de políticas de vivenda, recaendo o maior peso sobre a Administración Autonómica (a Xunta de Galicia a través do seu organismo autónomo, o IGVS, Instituto Galego da Vivenda e Solo). Os municipios dispoñen de escaso patrimonio propio en forma de vivenda e, cando o posúen, rapidamente o allean a terceiras persoas (en concepto de cesións, permutas, etc.). Nalgúns casos posúen algunhas vivendas para aloxamentos temporais de familias que sufriron accidentes, desafiuzamentos ou perdas da súa vivenda. Tamén poden ser usadas como aloxamento provisional para indixentes e transeúntes se non existen albergues específicos no municipio.

As administracións locais galegas exercen a súa maior influencia no eido da vivenda por medio do planeamento urbanístico cualificando solos urbanizables con uso residencial. Neses documentos poden incidir tamén reservando parte dese solo para “vivenda protexida”. Esas reservas poden coincidir con propiedades municipais que, habitualmente, se ceden a empresas promotoras privadas ou a cooperativas para que executen as vivendas protexidas, aínda que neses casos os concellos poden chegar a intervir nos criterios de selección. Este é o caso das recentes Vivendas de Protección Autonómica no concello de Oleiros (na área metropolitana de A Coruña) nas que se lles concedían prevalenza de asignación ás persoas empadroadas nese municipio un mínimo de cinco anos. Cando a propiedade do solo non é pública, a única Administración que intervén na selección e adxudicación de axudas é o IGVS.

Nos últimos anos, dous concellos (Lugo e Santiago de Compostela) crearon empresas municipais de vivenda. Trátase de empresas públicas con forma de "sociedade anónima" que pretenden conseguir unha maior axilidade e rapidez na xestión de solo e vivenda. Realmente realizan labores de estudo, planeamento e desenvolvemento urbanísticos, pero sitúanse relativamente fóra dos mecanismos burocráticos municipais cunha xestión completamente privada das súas actividades (en materia de contratación, negociación, investimento, etc.). Poderían encadrarse dentro das tendencias privatizadoras de servizos públicos, coa salvidade importante de que estamos ante unhas entidades obrigadas a antepoñer uns fins de servizo público á rendibilidade lucrativa: regulamentar e intervir no mercado do solo, impedir a especulación inmobiliaria e garantir o dereito cidadán a unha vivenda digna.

En Lugo creouse EVISLUSA (Empresa Municipal de Vivenda e Solo de Lugo S.A.) en novembro de 2003 con capital totalmente municipal e comezou a funcionar en febreiro de 2004[42]. Entre os seus obxectos de actividade figura explicitamente a "promoción, construcción e rehabilitación" de vivendas e outros bens inmobles[43]. Debido á súa curta traxectoria non é posible, de momento, avaliar a súa incidencia. Non obstante, cómpre sinalar que a independencia empresarial con respecto ao funcionamento burocrático da administración municipal non evita que exista un alto control público desta entidade, tal como proba o feito de que estea dirixida polos representantes dos partidos políticos municipais (na Xunta Xeral e no seu Consello de Administración) e fiscalizada administrativamente polo secretario e interventor municipais.

En Santiago de Compostela creouse EMUVISSA (Empresa Municipal de Vivenda e Solo de Santiago de Compostela S.A.) no ano 2000 e comezou a súa andaina ese mesmo ano contando actualmente cun cadro de persoal de 10 persoas. Durante anos centrouse máis na preparación e expropiación de solo residencial e industrial para o seu desenvolvemento por parte doutras empresas, que na promoción de vivendas pola súa propia iniciativa. Chegou a abrir unha oficina informativa sobre a vivenda protexida na cidade, rexistrando 3000 solicitudes de vivenda con algún grao de protección oficial. A partir do mes de outubro de 2004 abrirá de novo unha oficina de atención ao público actuando en representación municipal para tramitar as solicitudes de adxudicación dalgunha das 100 vivendas de promoción pública que o IGVS está a construír en Santiago[44].

As devanditas entidades seméllanse en grande medida ás Xerencias de Urbanismo creadas noutros concellos (Vigo[45] e Ferrol, por exemplo): trátase de organismos autónomos creados polos entes locais[46], polo que non

[42] http://www.concellodelugo.org/03/

[43] Sobre estes outros ben inmobles, a caracterización urbanística é máis ampla: preparación de solo residencial, terciario, industrial e de equipamento; remodelación ou reforma de zonas urbanas; redacción de documentos de planeamento e xestión urbanística; xestión e explotación de obras e servicios resultantes da urbanización; investigación, información, asesoramento e colaboración en estudios e actividades relacionados coa poboación e o urbanismo.

[44] http://www.elcorreogallego.com/periodico/20040928/Santiago_/N278244.asp

[45] "A Xerencia de Urbanismo creouse no 1996 como organismo autónomo administrativo con personalidade xurídica pública e patrimonio propios, sometida á tutela, fiscalización e control do Concello de Vigo. As súas competencias son, entre outras, a elaboración de plans en proxectos de ordenación urbana, a programación da actuación urbanística, as expropiacións, a información e aprobación dos expedientes tramitados polos cidadáns, a execución de programas urbanísticos e a xestión do patrimonio municipal do solo, entre outras." http://hoxe.vigo.org/movemonos/urbanismo.php

poden adquirir a forma xurídica de sociedades anónimas con capital municipal (ou mixto). Tampouco a promoción de vivendas ou o desenvolvemento de programas de vivenda social soen ser prioridades destas Xerencias municipais[47]. O persoal das Xerencias de Urbanismo pode ser contratado laboralmente ou pertencer aos corpos funcionariais do Concello, mentres que nas empresas municipais de vivenda todo o persoal é contratado. Tal vez a maior diferencia entre ambas entidades estriba en que as Xerencias teñen o cometido fundamental de desenvolver as directrices sinaladas polo Plan Xeral de Ordenación Municipal, mentres que as empresas municipais de vivenda encárganse de operacións e programas urbanísticos específicos sen a "presión estratéxica", entre outras, de ter que materializar todo o planeamento secundario do PXOM.

De forma máis específica e case sempre contando con funcionarios municipais (agás o caso de Vigo, no que se contratou unha asistencia técnica a unha empresa) reagrupados nunha nova localización, configuráronse Oficinas de Rehabilitación da vivenda (principalmente, nos centros históricos) nalgúns dos concellos que asinaron convenios co IGVS e o Ministerio de Fomento (Santiago de Compostela, Lugo, Ferrol, Ourense, etc.). Estas entidades desenvolveron eses convenios segundo as ordenanzas municipais aprobadas ao efecto e baixo o control de comisións interadministrativas, técnicas e sociais (cando menos, no caso de Vigo, que teñamos constancia).

A participación activa das cidades galegas no mercado e nos problemas sociais da vivenda, por tanto, é reducida: non abrangue á maior parte dos procesos implicados na provisión de vivenda, non é unha compoñente central das súas políticas sociais e limítase, habitualmente, a cualificar solo e colaborar con outras Administracións supralocais nos programas de vivenda social. Xa que logo, cómpre describir sucintamente a política de vivenda con máis incidencia local: a desenvolvida pola Administración Autonómica.

A Xunta de Galicia creou o IGVS en 1988 (Lei 3/1988 de 27 de abril e Decreto 288/1988 de 29 de setembro) como "organismo autónomo de carácter comercial e financeiro" coa finalidade de: realizar "a política de solo e vivenda da Xunta de Galicia" e "garantir os dereitos constitucionais a unha vivenda digna e adecuada, especialmente para os sectores con menos capacidade económica, e a unha utilización do solo de acordo co interese xeral, erradicando a especulación e actuando como elemento de regulación do mercado inmobiliario e de mellora da calidade ambiental". Este organismo, en consecuencia, si posúe amplas competencias en materia de vivenda social: desde a realización de estudos sobre a situación do mercado, ata a promoción pública de vivendas protexidas e en réxime cooperativo, a súa xestión, o arrendamento e a rehabilitación. Finalmente, dotouse ao IGVS dunha estrutura interna conformada, substancialmente, por tres Direccións Técnicas (construccións, solo e administración-fomento) e catro Direccións Provinciais[48]. Deste xeito concretábase nunha estrutura administrativa específica a competencia exclusiva en materia de

[46] A súa orixe –ao igual cá das sociedades mercantís locais- remóntase á Lei do Solo de 1956, pero son máis explicitamente considerados polo artigo 84 da Lei de Bases do Réxime Local de 1985 (Lei 7/1985, modificada parcialmente por sucesivas leis desde 1988, ata a última Lei 57/2003 de 16 de decembro).

[47] Non obstante, en Vigo, por exemplo, creouse un organismo especializado na rehabilitación de vivendas –inicialmente, as dos dous centros históricos declarados- dependente da Xerencia de Urbanismo.

[48] No Decreto 258/1999 de 17 de setembro determináronse con máis detalle os servizos dependentes de cada órgano.

vivenda que ten asignada a Comunidade Autónoma de Galiza segundo establece o seu Estatuto de Autonomía (artigo 27.3, Lei Orgánica 1/1981 de 6 de abril[49]).

O modelo de actuación da Xunta de Galicia en materia de vivenda vén sendo o da adaptación autonómica dos Planos Cuadrienais de Vivenda que redacta o goberno central. Neste sentido, unha vez promulgados estes, realízanse acordos bilaterais e convenios específicos para desenvolver eses Planos en Galiza. O último en vigor abrangue o período 2002-2005 (Decreto 1999/2002 de 6 de xuño). Malia os avances experimentados nos ámbitos regulamentados e promovidos por eses planos (por exemplo, en cuestións como a rehabilitación e o alugueiro), en xeral cómpre apuntar a hipótese avaliativa de que as políticas de vivenda ocuparon un papel secundario con respecto a outras políticas urbanísticas e sociais. O principal elemento de xuízo que sustenta esa hipótese é que en todos os programas de axudas públicas para o acceso a unha vivenda, en propiedade ou alugueiro, existe un límite explícito de ingresos mínimos (0,7 veces o SMI[50]) das unidades de convivencia. A maiores, existen outros condicionantes menos visibles que tamén coutan o acceso a persoas con ingresos superiores.

Pódense distinguir, en xeral, dúas grandes modalidades de intervención pública en materia de vivenda en Galiza.

Por unha banda, a lexislación regulamentadora sobre o mercado, establecendo normas de obrigado cumprimento para todos os axentes e situacións da vivenda: Decreto 311/1992 sobre supresión da cédula de habitabilidade, Decreto 232/1993 sobre control da calidade na edificación, Lei 13/1996 sobre infraccións, e, fundamentalmente, a Lei 4/2003, de 29 de xullo, "de vivenda de Galiza" que formula garantías para a protección dos adquirentes e usuarios de vivendas, introduce novos mecanismos de control sobre as transmisións de vivendas protexidas, obriga a depositar as fianzas de arrendamentos no IGVS e noutras entidades xestoras, e actualiza o réxime sancionador en materia de vivenda.

Débese destacar na Lei de vivenda en vigor a importante novidade que supón incrementar a acción pública nas transmisións de vivendas protexidas, xa que existe un considerable "mercado clandestino" (con pagamento de "sobreprezos" por diferentes conceptos, non comunicación á Administración das transmisións,

[49] A este respecto é necesario sinalar que a Constitución Española recoñece o dereito á vivenda no seu art. 47 coa seguinte formulación: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos." Este artigo encádrase dentro do capítulo 3º do Título I. Ese encadramento dálle un carácter de "principio reitor da política social e económica", xunto con outras obrigas para os poderes públicos de protexer a saúde, a familia, distribuír a renda, etc. Aínda que está localizado dentro do importante Título I da Constitución denominado "De los derechos y deberes fundamentales", débese sinalar que, por algunha estraña razón, non foi adscrito ao grupo de "dereitos fundamentais e liberdades públicas" (Capítulo 2º) no que constan os dereitos de asociación, de folga, de educación, de liberdade ideolóxica, de participación política, de propiedade privada e herdanza, etc.

[50] Salario Mínimo Interprofesional, establecido polo Goberno estatal cada ano e que, en 2004, estableceuse en 460,50 €/mes. Esta cifra xa de po si é moi inferior ao limiar de pobreza convencionalmente marcado a partir dos rendementos inferiores á mediana do salario medio dun país.

etc.) nese conxunto do parque inmobiliario que foi posible gracias a un considerable financiamento público. En todo caso, só se lexislou con detalle o mecanismo de "tanteo e retracto" e as circunstancias nas que pode exercelo a Xunta ante esas transmisións.

Por outra banda, atopamos os programas de axudas públicas para determinados colectivos ou para situacións da vivenda. Trátase dun conxunto de accións que amosan o esgotamento dos planos anteriores de vivenda e que, sen embargo, seguen dedicando escasos recursos á promoción de vivenda pública e protexida, deixando a un lado, case sempre, ás administracións locais.

En primeiro lugar, marcáronse os obxectivos e procedementos dos programas de axudas para adquirentes de vivendas de protección autonómica (VPA[51]) e creáronse dous subprogramas de axudas: un para o aluguer de vivendas por mozos menores de 35 anos, maiores de 60 anos e persoas en situacións de emerxencia social; outro para a rehabilitación de vivendas e edificios situados en "áreas de rehabilitación"[52].

En segundo termo, fixáronse as regulamentacións dos procesos de adxudicación[53] e de reparación de vivendas de promoción pública, VPP[54]. Aos anteriores programas habería que engadir, por últimos, as medidas adoptadas para erradicar o chabolismo[55] e para a rehabilitación de vivendas no medio rural.

Táboa 1. Vivendas que recibiron a "cualificación" de protección. Galiza. 1998-2004.

Concello	Decreto / Plan de Vivenda	Nº vivendas	
CORUÑA (A)	1186/1998 - Plan Cuadrienal	558	2.298
	1/2002 - Plan Cuadrienal	1.740	
FERROL (O)	1186/1998 - Plan Cuadrienal	725	1.169
	1/2002 - Plan Cuadrienal	444	
LUGO	1186/1998 - Plan Cuadrienal	600	1.287
	1/2002 - Plan Cuadrienal	687	
MONFORTE DE LEMOS	1186/1998 - Plan Cuadrienal	517	708
	1/2002 - Plan Cuadrienal	191	
OURENSE	1186/1998 - Plan Cuadrienal	46	128
	1/2002 - Plan Cuadrienal	82	
SANTIAGO	1186/1998 - Plan Cuadrienal	400	1.269
	1/2002 - Plan Cuadrienal	869	

[51] Intégranse nesta categoría todas as anteriores modalidades de vivendas de protección oficial (VPO) e "declaradas protexidas". Os prezos máximos de venda para a área 1 na que están todas as cidades do Eixo Atlántico, é de 1.012,41 € / m^2 de superficie útil de vivenda, e de 607,44 € / m^2 de superficie de garaxe e trasteiro. Vigo e A Coruña reciben a consideración de "municipios singulares", polo que neles se incrementan os prezos máximos a 1.113,54 € y 668,19 €, respectivamente.

[52] O Decreto 199/2002, de 6 de xuño, establece xenericamente os tipos de axudas e, con máis pormenor, os requirimentos que han de cumprir as persoas solicitantes. Posteriormente, a través de normativas particulares desenvolvéronse cada un dos devanditos subprogramas: axudas complementarias á mocidade adquirente de vivenda protexida (Orde de 20 de marzo de 2003), programa "hipoteca xove" (Orde de 10 de febreiro de 2004), bolsa de vivenda en alugueiro (Decreto 35/2004), axudas para a rehabilitación de inmobles situados en conxuntos históricos (Orde 22 de maio de 2002 e Decreto 234/2003).

[53] Decretos 98/1992, 67/1994 e 225/2000.

[54] Decretos 275/1999 e 239/2002 e Ordes 16 de marzo de 2001 e 16 de decembro de 2003.

[55] A máis recente recóllese na Orde de 11 de xuño de 2001.

Concello	Decreto / Plan de Vivenda	Nº vivendas	
VIGO	1186/1998 - Plan Cuadrienal	429	1.754
	1/2002 - Plan Cuadrienal	1.325	
PONTEVEDRA	1186/1998 - Plan Cuadrienal	537	637
	1/2002 - Plan Cuadrienal	100	
VILAGARCÍA DE AROUSA	1186/1998 - Plan Cuadrienal	54	340
	1/2002 - Plan Cuadrienal	286	
TOTAL			9.590

Fonte: IGVS, 2004.

Na táboa 1 recóllense as cantidades de vivendas protexidas (incluídas todas as categorías) que adquiriron a "cualificación" por parte do IGVS desde a entrada en vigor do Plan Cuadrienal de Vivenda 1998-2001. Poden existir promocións ou construccións en marcha que aínda non adquiriron a "cualificación" oficial e que, por tanto, non se inclúen na táboa. En todo caso, pode apreciarse que as cifras son bastante cativas, especialmente en cidades coma Ourense. Para apreciar mellor esa avaliación, podemos recorrer a dúas comparacións.

Por unha parte, podemos medir qué supoñen esas novas vivendas protexidas no conxunto do parque inmobiliario existente na actualidade. Para iso, o censo de 2001 fornece da información máis axeitada. Aínda que habería que engadir todas as vivendas protexidas existentes en cada cidade (unha cifra que, en moitos casos, nin sequera as delegacións provinciais do IGVS son capaces de precisar), as porcentaxes que se ofrecen na táboa 2 corroboran a escaseza de intervencións en Ourense e Vigo, e os maiores esforzos de vivenda social realizados en cidades medianas ou pequenas como Monforte, Ferrol, Santiago e Vilagarcía.

Táboa 2. Comparación entre vivendas existentes e vivendas protexidas. Galiza.

	Vivendas existentes 2001	Vivendas protexidas 1998-2004	% Viv. protexidas / Viv. existentes
A Coruña	114.817	2.298	2,00
Santiago	44.919	1.269	2,83
Ferrol	38.566	1.169	3,03
Lugo	49.871	1.287	2,58
Monforte	11.396	708	6,21
Vigo	121.401	1.754	1,44
Ourense	56.455	128	0,23
Pontevedra	23.607	637	2,70
Vilagarcía	10.869	340	3,13
TOTAL	471.901	9.590	2,03

Fonte: IGE, 2002; IGVS, 2004.

A segunda vía de comparación é fixándonos no total de vivendas construídas. Aquí o problema de medición témolo en que os datos conseguidos son provinciais e non especifican a construcción en cada municipio. Non obstante, pode supoñerse que as principais cidades de cada provincia e os municipios limítrofes con elas son os lugares onde se constrúen a meirande parte das vivendas protexidas. Nese sentido, os datos de "proxectos visados" polo Colexio de Arquitectos, permiten avaliar, mesmo dentro das "áreas metropoli-

tanas" (consideradas segundo o suposto anterior), a proporción entre vivendas libres e protexidas. As provincias de A Coruña e Ourense, neste caso, aparecen coas porcentaxes máis baixas de vivenda protexida, mentres que Lugo destaca sobranceiramente sobre as demais.

Táboa 3. Comparación entre tipos de vivendas construídas. Galiza. 1999-2002

Provincias	Viv. Libres	Viv. Protexidas	Total	% Viv. Lib. / Total	% Viv. Prot. / Total
A Coruña	59.421	3.051	62.472	95,12	4,88
Lugo	12.716	2.113	14.829	85,75	14,25
Ourense	9.070	453	9.523	95,24	4,76
Pontevedra	38.896	2.853	41.749	93,17	6,83
TOTAL	120.103	8.470	128.573	93,41	6,59

Fonte: Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España, 2004.

3. Análise de caso dunha política de vivenda social: a Bolsa de Aluguer na cidade de A Coruña.

Neste último punto examinaremos un caso específico de intervención pública en materia de vivenda. Alén das principais cifras, trátase de estudar polo miúdo os aspectos concretos da aplicación municipal das políticas de vivenda social e os problemas que comporta. Escollemos o programa Bolsa de Aluguer da Xunta de Galicia e a súa aplicación á cidade de A Coruña por dúas razóns: 1) o réxime de alugueiro remite a un dos graos máis básicos e accesibles á vivenda, especialmente para a poboación con menos recursos e para a que está en proceso de emancipación familiar; 2) é moi recente a preocupación activa do Estado con respecto ao alugueiro como alternativa á propiedade da vivenda e como sector "subdesenvolvido" en España con graves problemas de oferta e de prezos[56].

[56] O mercado libre español sempre amosou unhas cifras moi baixas desta modalidade de tenza en comparación co resto de países europeos. Ata a década de 1990 existía unha importante bolsa de vivendas en alugueiro de "renda antiga" e perpetuadas mediante transmisións entre familiares e, ás veces, tamén entre persoas sen relacións de parentesco. Os atrancos que atopaban os propietarios desas vivendas arrendadas para poder usalas eles ou os seus descendentes, ou simplemente para vendelas, foron eliminados en boa medida polas leis de 1985 e de 1994 que *liberalizaron* amplamente ese mercado. Sen embargo, tamén persistiu a inercia de precaución, temor e mesmo rexeitamento que tiñan moitos propietarios de vivendas baleiras a arrendalas. A prolongada duración dos xuízos de desafiuzamento e as continuadas alzas dos prezos de compravenda, seguiron producindo unha anómala situación ata hoxe, cunha escasa e "cotizada" oferta de vivendas para arrendar en relación á súa demanda, especialmente por parte dalgúns colectivos numerosos: traballadores temporalmente desprazados, estudantes universitarios, mozos recen emancipados familiarmente, persoas dependentes pola súa idade ou estado de saúde, persoas en situación de desamparo, mulleres víctimas de maltratos, residentes en infravivendas, traballadores inmigrantes ou emigrantes retornados, etc. Por outra banda, os planos de vivenda cuadrienais apenas tiveron como prioridade de atención a cuestión de arrendamento. O R.D. 1721/2004 de 23 de xullo, incrementou as contías de subvención que poden percibir os promotores de vivendas para o arrendamento, ampliando o tipo de promotores a organismos públicos e sociedades privadas dedicadas a esa actividade social. Pero o máis destacado é a introducción, por primeira vez nun plano estatal, de axudas directas aos inquilinos ata dun 40% da renda anual sempre que os arrendatarios non teñan uns "ingresos familiares" superiores a 15.792 €/ano (unhas 2,8 veces o S.M.I.) e dándolle "preferencia" aos menores de 35 anos.

En definitiva, o réxime de alugueiro configúrase como un sector cargado de tensións sociais e pouco desenvolvido para satisfacer as necesidades de quen non pode adquirir unha vivenda en propiedade ou de quen está en circunstancias vitais nas que é máis conveniente alugar como forma alternativa de aloxamento.

Pouco antes da mudanza do goberno central, a Xunta de Galicia sacou á luz un programa específico para promover o aluguer, tendo en conta que nin o Decreto 1/2002 nin o seu desenvolvemento en Galiza, o Decreto 199/2002, avanzaban alén de subsidiar aos promotores privados de vivendas para o seu arrendamento. Mesmo a Xunta chegou a restrinxir as subvencións para os casos en que as vivendas alugadas fosen ocupadas só por maiores de 60 anos (con ingresos ata 5,5 veces o SMI) ou por mozos entre 18 e 35 anos (con ingresos ata 3,5 veces o SMI). A partir de febreiro de 2004 ponse en marcha o programa coñecido como "Bolsa de Vivenda en Aluguer". A súa regulamentación sufriu xa dúas variacións[57]. No esencial desas variacións, a poboación obxecto das axudas (xa sen restriccións de idade) pasou de ser a que ten ingresos comprendidos entre 1 e 2,5 veces o SMI, logo a que ten entre 0,7 e 3,5 veces o SMI, para finalizar actualmente coa que ten "ata" 3 veces o SMI. Ou sexa, que se elimina a eiva dos ingresos mínimos, de forma positiva, ao mesmo tempo que se reduce sensiblemente o colectivo socioeconómico que pode acceder aos arrendamentos subsidiados. A causa desta última reducción pode encontrarse no orzamento económico dedicado pola Xunta, aínda que remita, aparentemente, á procura da compatibilidade cos criterios establecidos polo Ministerio da Vivenda.

Non se pode negar a innovación do programa galego de alugueiro, nin tampouco a virtude de ofertar axudas complementarias ás que ofrece o goberno central. De feito, inicialmente naceu co obxectivo explícito de "facilitar o acceso a unha vivenda a sectores de poboación" con baixos ingresos, ademais de "ampliar a oferta de vivendas de aluguer introducindo vivendas actualmente baleiras" e de "facilitar a mobilidade xeográfica da poboación"[58]. Segundo a súa propia avaliación, en setembro de 2004, terían recibido a axuda 338 unidades de convivencia (poden ser unipersoais) e outras 365 vivendas máis estarían dispoñibles dentro da Bolsa de Aluguer para ser arrendadas baixo as condicións do programa. 928 persoas estarían inscritas na Bolsa demandando un alugueiro e, unha vez atopado o máis conveniente e asinado o contrato de arrendamento, probablemente tamén solicitarán a subvención correspondente. Outro dato de interese é que a media de idade dos inquilinos inscritos na Bolsa é de 35 anos. As cifras resultantes aínda son modestas, se ben poden contrapesarse coa estancada situación de partida.

Para avaliar dunha forma práctica o funcionamento do programa examinase a experiencia de participación nese programa, en particular, na cidade da Coruña. Ao mesmo tempo, explorouse o mercado de alugueiro na mesma cidade indagando sobre as implicacións que supuña a intervención do IGVS. Neste sentido,

[57] O Decreto orixinal é o 35/2004 de 6 de febreiro, e os que o modifican son o 15/2004 de 25 de xuño e o 233/2004 de 23 de setembro.

[58] A este respecto resulta significativo que no Decreto 35/2004 figuraba unha *preferencia* de aplicación do programa ás sete cidades galegas máis importantes e a algúns concellos das súas "áreas de influencia". Posteriormente omítese toda referencia a esa "preferencia urbana" e pode deducirse que se acollerán ofertas e demandas procedentes de todo o territorio galego.

constatouse que a oferta de alugueiro é *moi* escasa e os prezos *moi* elevados. En todo caso, hai tres vías de busca dentro deste mercado (ás veces, superpostas):

1) En primeiro lugar están as axencias de intermediación inmobiliaria. Dunhas 30 axencias consultadas, menos dunha decena posúen unha bolsa considerable de vivendas en alugueiro e, dentro destas, menos da metade posúen unha oferta variada de pisos ou casas con prezos inferiores a 450 €/mes[59]. Moitas das axencias tiñan tan só unha ou dúas vivendas dispoñibles para arrendar, dedicándose fundamentalmente a actividade de compravenda.

2) En segundo lugar, existe unha oferta constante, pero miúda, publicitada nas páxinas dos xornais e, en menor medida, nunha revista do gremio inmobiliario. Unha grande parte dos anunciantes son tamén axencias inmobiliarias e, especialmente, a maioría das dez especializadas en arrendamentos. A través do xornal atopamos unha dedicada exclusivamente a alugueiros, pero cos custos de mediación máis considerables: é dicir, cargados sobre o inquilino. As propiedades de particulares que se anuncian tenden a ser as de prezos máis altos (aínda que os anuncios nesta sección son gratuítos): a partir de 500 €/mes.

3) En terceiro lugar podemos agrupar toda unha oferta "minorista" de arrendamentos anunciada nos supermercados, centros de traballo e, sobre todo, centros de ensino universitario. A prospección nestes últimos demostrou que aquí, a comezos de curso, a oferta é moi ampla e variada pero diferénciase da anterior en que moitos dos arrendamentos son unicamente de habitacións en vivendas compartidas. Algunhas axencias tamén ofrecen os seus pisos máis económicos por estes medios, pero é o lugar axeitado para moitos particulares que alugan algunhas habitacións nas súas propias vivendas. Os prezos desas habitacións en vivendas compartidas oscilan arredor de 150 €/mes, á marxe dos gastos correntes de luz, auga, gas, etc.

Eses tres ámbitos marcan, respectivamente, os graos de informalidade nese mercado. As axencias con maior oferta e diversidade de negocio tenden a facer contratos escritos en case todos os casos e a que os custos de mediación recaian sobre o arrendador. Ao interrogalas sobre a posibilidade de que o propietario puxese o seu piso a disposición da Bolsa de Aluguer do IGVS, menos da metade de consultas se amosaron favorables. Os axentes xustificaban a negativa da maioría en que se trataba de propietarios que non pensaban declarar a Facenda os ingresos por arrendamento e, por tanto, consideraban que se estaban incorporadas á Bolsa de Aluguer as autoridades terían máis indicios para coñecer a existencia deses ingresos[60]. En todo caso, comprobamos que nunhas 5 axencias estaban estudando a fondo o programa do IGVS e pensaban incrementar a súa participación nel, agás unha que xa alugara todos os pisos que tiña vinculados á Bolsa e declaraba carecer de máis oferta semellante.

[59] Este é o límite máximo establecido polo IGVS para conceder subvencións ao arrendamento.

[60] Unha das axentes chegou a declararnos que a situación era tan absurda como que tiña algúns propietarios con máis de 20 pisos baleiros e que preferían telos así antes que alugalos por unha vía tan *pública* como a Bolsa de Aluguer.

No caso das axencias pequenas que lles cobran ao inquilino unha cota por "darse de alta" na axencia como demandante de alugueiro, non atopamos ningún caso de disposición a incorporarse á Bolsa. Por contra, entre os particulares que se anuncian no xornal ou nos taboleiros universitarios, ante todo existe descoñecemento da existencia da Bolsa de Aluguer. Aquí repártese a informalidade a partes iguais: por unha banda, están os que poñen todo tipo de atrancos para que non figure en ningures que perciben unha renda en concepto de alugueiro e, ao mesmo tempo, rexeitan participar no programa do IGVS; por outra, están os que aceptan que os contratos de arrendamento consten por escrito[61] e mesmo valoran positivamente a inclusión da súa vivenda na Bolsa de Aluguer unha vez que coñecen as vantaxes de asesoramento, publicidade, xestión, inspección, garantía de aval bancario e seguro "multirrisco" e mesmo axudas complementarias para efectuar obras de acondicionamento[62].

Xunto a esa dicotomía aparecen, por último, aqueles propietarios que alugan exclusivamente habitacións sen mediar ningún tipo de contrato. Trátase, polo xeral, de arrendadores próximos ao primeiro grupo dos anteriores, pero con vivendas en peor estado de conservación ou nas que residen eles xunto cos inquilinos (cedendo ou non, o uso da cociña e doutros espazos comúns da vivenda). Case ningún deles amosou disposición para participar na Bolsa de Aluguer. Cómpre sinalar, en todo caso, que as vivendas compartidas non son o principal obxectivo a atinxir polo programa do IGVS se temos en consideración que as rendas de todos os inquilinos son adicionadas e computan como unha única "unidade de convivencia" o cal lles impide, frecuentemente, optar á subvención. E a subvención é o principal motivo para que un arrendatario acuda á Bolsa de Aluguer como "medio" para satisfacer as súas necesidades de aloxamento. Debido a que a subvención é sempre unha porcentaxe da renda (ata un 60% sumando as axudas da Xunta e as do Ministerio da Vivenda, para as persoas coas rendas máis baixas), prodúcense dúas situacións: que se opte preferentemente por alugar pisos individualmente (aínda que logo se conviva "informalmente" con máis persoas); que se opte por compartir un piso á marxe da Bolsa de Aluguer (unha vía rápida, con menos procedementos burocráticos, que perpetúa as opcións tradicionais de estudantes universitarios e dos seus arrendadores).

Os procedementos burocráticos da Bolsa de Aluguer son máis esixentes para os inquilinos que para os arrendadores. De feito, coa última regulamentación tratouse de estimular aínda máis a estes últimos incrementando as vantaxes devanditas sen esixirlles máis documentación básica que a acreditación da identidade e da titularidade da vivenda. O único inconveniente para o arrendador é que recibe a renda na última quincena do mes e non nos sete primeiros días, tal como establece a LAU.

[61] Segundo a Lei de Arrendamentos Urbanos (Lei 29/1994), o contrato é válido tamén de forma verbal (consta explicitamente no Preámbulo e implicitamente no artigo 37), se ben as garantías en caso de litixio son maiores se o contrato está formalizado por escrito.

[62] O asesoramento é, fundamentalmente, legal para a celebración dos contratos de arrendamento e tamén en forma de defensa xurídica en casos de reclamación de rendas vencidas e non pagadas. A contía de axudas para obras de acondicionamento previas ao arrendamento, aínda que comprometendo ese destino de uso, poden chegar ata 6.000 € despois das últimas modificacións introducidas no programa e seguindo a medida do último decreto estatal.

Pola súa parte, o inquilino pode recibir unha relevante subvención[63] para pagar o arrendamento, pero ten como principais eivas a cantidade de documentación que debe achegar e a forma do proceso de adxudicación da subvención. Os documentos básicos que se lle esixen son a acreditación da identidade e dos ingresos, así como tres certificados de non ter débedas coa Xunta, coa Facenda Pública nin coa Seguridade Social[64]. Unha vez que se selecciona unha vivenda dispoñible, antes da sinatura do contrato o futuro inquilino debe contratar un aval bancario que lle pode supoñer un desembolso de ata uns 100 €, aproximadamente. Superado este obstáculo e asinado o contrato, o inquilino debe tamén depositar a fianza correspondente a un mes de renda e tramitar, nese momento, a solicitude de subvención. Non coñecemos ningún caso de denegación desta subvención, pero si é certo que xera unha incerteza ao solicitante por canto pode demorarse a concesión ata 3 meses.

Como se pode colixir, o programa non funciona con toda a fluidez esperada. Algunhas comprobacións a maiores, durante os últimos quince días de setembro e os primeiros quince de outubro de 2004, puxéronnos de manifesto que seguen a existir rixideces importantes e consecuencias non intencionadas.

En primeiro lugar, a atención telefónica en A Coruña é case imposible. Os funcionarios dedicados a este programa dedican a maior parte do seu tempo á atención persoal nas oficinas do IGVS. A visita a esas oficinas demostrou que a demanda de información é moi elevada, se ben o paso seguinte, o da inscrición na Bolsa, filtra selectivamente a aquelas persoas máis destras ou persistentes na consecución dos documentos esixidos. Segundo os datos ofrecidos polo IGVS o 2 de setembro de 2004, en toda Galiza estarían inscritas 928 como demandantes de alugueiro subvencionado. A esa cantidade hai que restarlle as 338 que xa asinaron os seus contratos. Pola súa parte, lembremos que estaban dispoñibles 365 vivendas xa inspeccionadas para ser arrendadas. En consecuencia, ás 590 persoas demandantes que restan non lles interesan as vivendas dispoñibles que, mesmo en caso de que se axustasen ás súas preferencias, serían insuficientes en número para satisfacer aos buscadores de alugueiro rexistrados. É dicir, que se vén a reproducir a situación predominante no mercado.

A páxina web da Bolsa posúe unha gran cantidade de información e moi ben organizada[65]. De feito, moitas das axencias inmobiliarias coñecen o programa a través deste medio e teñen "baixado" dela os documentos

[63] Para o cálculo dos ingresos "familiares", en lugar do SMI utilízase outro indicador semellante aínda que non equivalente, o IPREM (Indicador Público de Renda de Efectos Múltiples), que considera a "parte xeral da renda" e a "parte especial da renda"; é dicir, a Base Impoñible sen aplicarlle o desconto polo "mínimo persoal e familiar". Neste sentido, as subvencións totais poden ser dun 60% da renda de alugueiro para unidades de convivencia con ingresos ata 1 vez o IPREM; o 55% para unidades con ingresos entre 1 e 1,5 veces o IPREM; o 50% para as que están entre 1,5 e 2 veces o IPREM; o 45% para as que están entre 2 e 2,5 veces o IPREM; e o 25% para as que están entre 2,5 e 3 veces o IPREM. Obsérvese o pronunciado "salto" (nin sequera aproximadamente proporcional, como acontecía entre os tramos anteriores) que se dá na última categoría, ao que se engade a eliminación como colectivo solicitante dos que teñen ingresos superiores a 3 veces o IPREM. Este último fenómeno responde aparentemente, como xa apuntamos, a que as axudas estatais se limitan ás unidades de convivencia con ingresos ata 2,5 veces o IPREM, polo que a Xunta decidiu ampliar unicamente un tramo máis (ata 3 veces o IPREM).

[64] Semella un agravio comparativo que ao propietario se lle facilite que o propio IGVS solicite eses certificados no seu nome, mentres que aos inquilinos se lles obrigue a facer eles a xestión.

[65] http://www.bolsa-alugueiro.xunta.es/web/index.htm

que lles facilitan aos seus clientes para animalos a integrar a Bolsa. Sen embargo, a oferta de vivendas en aluguer é moi reducida, sobre todo se a consideramos especificamente para cada cidade e os municipios da súa "área de influencia". O que si resulta unha vantaxe comparativa para quen busca alugueiro por medio deste programa é o manexo hábil de internet, xa que a Bolsa de Aluguer é unha das mellores fontes de ofertas a prezos accesibles (algunhas axencias inmobiliarias tamén publican en internet as súas ofertas de alugueiro, pero soen ser con prezos elevados). Agora ben, cando tentamos a procura de ofertas na Bolsa nunha cidade específica (A Coruña, neste caso), atopamos o seguinte:

1) Cando accedemos ao listado de todas as vivendas "dispoñibles" nesta cidade, aparecen 26; destas, 10 teñen unha cláusula de estar "reservadas á espera de asinar o contrato", 1 aparece alugada e 4 están reservadas para maiores de 60 anos; en conclusión, unicamente están efectivamente dispoñibles 11 vivendas;

2) Existen varios criterios para seleccionar a vivenda preferida (segundo a súa superficie útil, a renda mensual, o número de dormitorios, a existencia de calefacción, de ascensor e de mobles), polo que aplicando unicamente o filtro de posuír calefacción central na vivenda (por medio de gas cidade, habitualmente), atopamos que só hai 4 vivendas efectivamente dispoñibles;

3) Por último, convén examinar tamén a relación superficie/prezo de arrendamento, aínda que se debe ter en conta que os prezos oscilan máis en función da antigüidade da edificación (ou estado de conservación e reforma, no seu caso) e da súa localización urbana, que da devandita relación; como esta é máis doada de avaliar, calculamos que entre as 26 vivendas "formalmente" dispoñibles, o prezo medio por metro cadrado é de 9,12 €/mes, pero cunha desviación moi alta con respecto da media, polo que esta non resulta plenamente significativa (os casos extremos abranguen os 3 €/m^2 e os 57 €/m^2).

Finalmente, tanto por experiencia persoal como polo declarado por outro buscador de vivenda de alugueiro, comprobouse que as axencias de mediación tenden a subir o prezo de alugueiro cando acordan co cliente incluír a vivenda na Bolsa. Nun dos casos, pasouse dos 450 € mensuais a 480 €. As axencias poden estar cargando, así, os gastos de xestión extraordinarios que lles poida comportar a relación co IGVS ou, simplemente, o retraso nos cobros, aínda que, máis ben, semella unha práctica abusiva delas ao abeiro dun programa público de axudas. Desta maneira, a Bolsa ten o efecto non intencionado de encarecer aínda máis un mercado xa de por si bastante ríxido, sen establecer maiores controis sobre el.

A partir desas observacións podemos concluír que a Bolsa de Aluguer comportouse como un axente inmobiliario de intermediación máis, aínda que cunha especialización en alugueiros de renda baixa e, por suposto, sen ánimo de lucro e conferindo algúns estímulos importantes para ambas partes da relación contractual de arrendamento. En todo caso, a escaseza de vivendas e, sobre todo, de vivendas de calidade (con calefacción central, cando menos) pon de manifesto que a presión da demanda extrae rapidamente da Bolsa as vivendas con mellores condicións e que, por tanto, non teñen unha renda de partida moi distinta á do mercado local (se ben a subvención pode reducir substancialmente o esforzo final que debe facer o inquili-

no). Os procedementos burocráticos de entrada na Bolsa, de selección da vivenda desexada, de contratación do aval bancario e de incerteza con respecto á concesión da subvención solicitada, poden estar interferindo tamén no despregue máis eficaz do programa. O remanente de demanda insatisfeita recoñecida polo IGVS, as cualidades e número das vivendas efectivamente dispoñibles, e os abusos dalgunhas axencias elevando os prezos das vivendas que colaboran co programa, indican, asemade, que o programa non conseguiu, de momento, alterar de forma significativa o mercado local de arrendamentos residenciais.

Bibliografía.

AA.VV. *Primer catálogo español de buenas prácticas. Ciudades para un futuro sostenible.* Madrid: MOPTMA, 1996. [On line: http://habitat.aq.upm.es/bpes/]

AA.VV. *Primer catálogo español de buenas prácticas. Ciudades para un futuro sostenible.* Madrid: MOPTMA, 1996. [On line: http://habitat.aq.upm.es/bpes/]

ADELL, Ramón, MARTÍNEZ, Miguel (coords.). *¿Donde están las llaves? El movimiento okupa: prácticas y contextos sociales*. Madrid: La Catarata, 2004.

AGUIAR, José. A experiência de reabilitação urbana do GTL de Guimarães: estratégia, método e algumas questões disciplinares, 2000, pp. 1-20. [On line: http://www.cm-guimaraes.pt/index3.html]

ALDREY, José Antonio. *Análise da poboación na área urbana de Santiago de Compostela.* Santiago de Compostela: Consorcio da Cidade de Santiago de Compostela, 1999.

ALGUACIL, Julio. Veinticinco tesis sobre la complejidad del concepto de lo social en las intervenciones de vivienda pública. En CORTÉS, Luis (comp.). *Pensar la vivienda.* Madrid: Talasa, 1995, pp. 70-90.

ÁLVAREZ MORA, Alfonso. *El patrimonio arquitectónico y urbano.* Madrid: Diputación de Madrid, 1983.

ÁLVAREZ MORA, Alfonso, ROCH, Fernando. *Los centros urbanos.* Madrid: Nuestra Cultura, 1980.

BEAUREGARD, R.A. The Chaos and Complexity of Gentrification. En SMITH, Neil, WILLIAMS, P. (ed.). *Gentrification of. The City.* London: Unwin Hyman, 1986.

BOOTH, C. DARKE, J. E YEANDLE, S. (coord..). *La vida de las mujeres en las ciudades.* Madrid: Narcea, 1998 [1993].

CAMPOS VENUTTI, Giuseppe. *Urbanismo y austeridad.* Madrid: Siglo XXI, 1981 [1978].

CARPENTER, Juliet, LEES, Loretta. Gentrification in New York, London and Paris: an International Comparison. *International Journal of Urban and Regional Research* 19 (2), 1995, pp. 286-303.

CHUECA, Fernando. *Breve historia del urbanismo.* Madrid: Alianza, 1996 [1968].

COSTA BUJÁN, Pablo, MORENAS AYDILLO, Julián. *1850-Santiago de Compostela-1950. Desenvolvemento urbano, outra arquitectura.* Santiago de Compostela: Colexio Oficial de Arquitectos de Galiza, 1989.

DALDA, Juan Luis, VIÑA, Ánxel. A protección e a catalogación no proxecto especial de protección e rehabilitación da cidade histórica de Santiago de Compostela. En FONTENLA, C. (coord.). *As actuacións no patrimonio construído: un diálogo interdisciplinar.* Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1997, pp. 369-376.

DALDA, Juan Luis, VIÑA, Ánxel. La transformación urbanística de Compostela. El planeamiento urbano al servicio de un proyecto de desarrollo (Gálica, España). *Informes de la Construcción* vol47, nº439, 1995a, pp. 3-10.

DALDA, Juan Luis, VIÑA, Ánxel. La transformación urbanística de la ciudad histórica de Santiago de Compostela. En MARTÍ, C. (ed.). *Santiago de Compostela: la ciudad histórica como presente.* Santiago de Compostela: Consorcio da Cidade de Santiago de Compostela, 1995b, pp. 202-227.

ELENA, Fernando. Las cooperativas de viviendas: razones para una moda. *Documentación Social* 85, 1991, pp. 115-137.

ESTÉVEZ, Xerardo. A promoción e recuperación do centro histórico de Santiago de Compostela. En AA.VV. *Xornadas de Centros Históricos.* Lugo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, 1999 [1998].

FERNÁNDEZ, P.A. Planificación y gestión de la ciudad: la experiencia de Santiago. *Seminario Vivir las Ciudades Históricas*. Salamanca, 1995.

FERRÃO, Bernardo. O Conceito de Património Arquitectónico e Urbano na Cultura Ambiental Vimaranense, 1997, pp. 1-22. [On line: http://www.cm-guimaraes.pt/index3.html]

GESTA, Alexandra. A promoção e recuperação do centro histórico de Guimarães. En AA.VV. *Xornadas de Centros Históricos.* Lugo: Eixo Atlântico, 1998.

GUERRA, Isabel. Grupos sociais, formas de hábitat e estructura do modo de vida. *Sociedade e Território* 25-26, 1998, pp. 118-128.

JURADO, Teresa. La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada. REIS 103, 2003, pp. 113-157.

LEAL, Jesús. La cuestión de la vivienda o la vivienda como problema social 1995. En CORTÉS, Luis (comp.) *Pensar la vivienda*. Madrid: Talasa, 1995, pp. 17-30.

LEGATES, R.T., HARTMAN, Ch. The anatomy of displacement in the United States. En SMITH, Neil, WILLIAMS, P. (ed.). *Gentrification of. The City.* London: Unwin Hyman, 1986.

LEITE, Margarida et al. Requalificação urbana: os cidadãos perante os poderes económico e político no Polis de Viana de Castelo. *V Congresso Português de Sociologia*, 2003.

LÓPEZ, Pere. *El centro histórico: un lugar para el conflicto. Estrategias del capital para la expulsión del proletariado del centro de Barcelona.* Barcelona: Geocrítica, 1986.

LORENZO, Marcos et al. (CIDADANÍA S. Coop. Gal.). *Unha historia con futuro. Experiencia dunha investigación-acción-participativa co asociacionismo veciñal de Santiago de Compostela.* Santiago de Compostela: Concello de Santiago de Compostela, 2001.

LOURÉS, María Luísa. Del concepto de "monumento histórico" al de "patrimonio cultural". *Ciencias Sociales* 94, 2001a, pp. 141-150.

LOURÉS, María Luísa. Rehabilitación urbana en Lisboa. *Ábaco* 29-30, 2001b, pp. 115-120.

LYNCH, Kevin. *La buena forma de la ciudad.* Barcelona: Gustavo Gili, 1985 [1981].

MARTÍNEZ, Miguel. Reconstruíndo cooperativas de vivendas: Elementos organizativos, de método e de reflexión. *Cooperativismo e Economía Social* 13, 1996, pp. 71-90.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Miguel. Una desconstrucción histórica y social de la noción de centro histórico. *Investigaciones Geográficas* 18, 1997, pp. 131-146.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Miguel. *Urbanismo de rehabilitación no centro histórico de Vigo. Unha investigación social participativa.* Vigo: Universidade de Vigo, 2001.

MAX-NEEF, Manfred A. *Desarrollo a escala humana.* Barcelona: Icaria, 1993.

MIARELLI-MARIANI, G. Historia de los criterios de intervención en el patrimonio histórico. En AA.VV. *Monumentos y proyecto. Jornadas sobre criterios de intervención en el patrimonio arquitectónico.* Madrid: Ministerio de Cultura, 1990, pp. 15-20

PÉREZ BABO, Elisa et al. *Estudo estratégico das cidades do Eixo Atlântico. Análise dos centros históricos.* Porto: Câmara Municipal de Porto, 1996.

PEROZO, Xosé Antonio (dir.). *Voces en Compostela.* Santiago de Compostela: Consorcio da Cidade de Santiago de Compostela, 1993.

PICHEL, César, CARREGADO, Elvira et al. *Ourense, o casco histórico. Un proxecto común.* Ourense: Concello de Ourense, 2003.

PIMENTA, Manuel, COSTA, Claudia et al. *Urban do Vale de Campanhã. Relatorio Final.* Porto: Cámara Municipal de Porto-Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã, 2001.

PORTAS, Nuno. Algunos contrastes entre las experiencias urbanísticas portuguesa y española. *Obradoiro* 8, 1983.

RAMOS, Javier et al. La oficina municipal de conservación y rehabilitación de la ciudad histórica de Santiago de Compostela. *Informes de la Construcción* vol. 47, nº439, 1995, pp. 77-89.

RIOS FERNANDES, José Alberto. Reabilitação de centros históricos e reutilização da cidade: o caso de Porto-Gaia. En OLIVEIRA JORGE, Vítor (org.). *Conservar para quê?* (no prelo).

RUBIO, J. et al. *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos.* Madrid: MOPU-ITUR, 1990.

SASSEN, Saskia. *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio.* Buenos Aires: EUDEBA, 1999 [1991].

SLATER, Tom. What is Gentrification? 2002. [On line: http://members.lycos.co.uk/gentrification/]

SMITH, Neil, WILLIAMS, P. (ed.). *Gentrification of The City.* London: Unwin Hyman, 1986.

SOUTO, Xosé Manuel. *Vigo. Cen anos de historia urbana.* Vigo: Xerais, 1990.

SOUTO, Xosé Manuel (dir.). *Planeamento estratéxico e mercadotecnia territorial.* Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, 2001.

TONUCCI, Francesco. *La ciudad de los niños.* Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 2001 [1997].

TROITIÑO, Miguel A. *Cascos antiguos y centros históricos: problemas, políticas y dinámicas urbanas.* Madrid: MOPT, 1992.

VILLASANTE, Tomas R. Lo social y de calidad no es ni lo privado ni lo estatal. *Documentación Social* 85, 1991, pp. 47-64.

YOUNG, Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia.* Madrid: Cátedra, 2000 [1990].

ZÁRATE, Antonio. *El espacio interior de la ciudad.* Madrid: Síntesis, 1991.

CAPÍTULO 3*A

ORDENAMENTO TERRITORIAL E PLANEAMENTO LEGAL NAS CIDADES DO EIXO ATLÁNTICO

María A. Leboreiro Amaro

Arquitecta. Decana Colexio Arquitectos de Galicia en Vigo. Universidade Politécnica Madrid.

Manuel Correia Fernándes

Professor da Facultade de Arquitectura. Universidade de Porto.

"Es este fuerte enraizar lo que hace que la personalidad gallega pueda soportar sin sucumbir los peores peligros, que no son externos, sino internos, los que nacen de las propias extorsiones. Y ésta es también la causa de que Galicia sea una perpetua esperanza de renacimiento". Florentino López Cuevillas. "As raíces fondas de Galicia".

Introducción.

Analizar los instrumentos de ordenación en el Eixo Atlántico, supone no solo hablar de las ciudades que lo componen sino de un territorio global mucho más amplio sobre el que éstas extienden su influencia e interaccionan. Por su posición estratégica desde el punto de vista geográfico supone hablar del conjunto del territorio gallego y Norte de Portugal, hoy cuando las distancias no existen desde el punto de vista físico y la telemática nos pone en contacto de un modo instantáneo, los conceptos tradicionales del espacio se difuminan dando lugar a nuevas realidades que funcionan o deberían funcionar de forma integrada.

* O Capítulo 3 recolle a aportación de Galiza e Norte de Portugal. Son dous textos complementarios, aínda que existan partes complementarias.

Cada espacio es un espacio de oportunidad que solo necesita explícitarse en un contexto más amplio, para dejar de ser una oportunidad y convertirse en realidad.

El territorio por el que se extiende el Eixo Atlántico se configura como una periferia europea un "finisterre"[1] en el Arco Atlántico, el límite del mismo, un territorio débil y escasamente desarrollado. El Arco Atlántico es un ámbito espacial definido por DATAR siguiendo criterios de tipo estratégico más que criterios de tipo funcional o nodal como "la agrupación de territorios con una problemática semejante para hacer frente a la influencia de la megalópolis europea en el contexto de la Europa urbanizada". Se trata de un espacio que ha demostrado una gran capacidad de integración y de evolución en el conjunto europeo superando localismos. Es preciso reconocer que los problemas urbanos no pueden tratarse de forma aislada en sus territorios.

La Estrategia Territorial Europea (ETE), señala que "las ciudades plantean muchas interacciones funcionales con su entorno, dichas interacciones que además se potencian mutuamente, superan los límites administrativos y exigen la colaboración voluntaria de las autoridades locales para fomentar la competitividad del conjunto de la región en beneficio de todas las partes... La cooperación y la formación de redes urbanas de ámbito transfronterizo pueden servir de instrumento para la superación de las dificultades de desarrollo en las regiones fronterizas"[2]. Es decir, la puesta en marcha de acciones asumidas desde o Eixo Atlántico se considera una pieza clave para la evolución del conjunto, acciones que han de tener un contenido estratégico y de confluencia de voluntades en la planificación de un territorio que debe reforzar las potencialidades de cada una de las ciudades implicadas y del territorio de influencia de las mismas.

En los últimos años las diferencias entre el litoral y el interior de Galicia se han ido acentuando en la misma proporción en que se incrementa la población urbana, como fenómeno generalizado en el mundo occidental. Así la población urbana de Galicia representa en el 2003, el 56% de la total. Desde 1981 la población urbana ha crecido 217.580 htes. en tanto que la zona rural pierde 156.762 htes. según datos del Instituto Galego de Estadística.

De las 53 comarcas previstas en el Mapa Comarcal solo crecen 11, dos del interior: Ourense y Lugo y las restantes en el eje atlántico además de A Mariña Central. Siendo estable O Condado (-0,05), dada la dinámica de Ponteareas.

Si consideramos las comarcas definidas en torno a las nueve ciudades gallegas que integran el Eixo Atlántico nos encontramos con la siguiente situación:

	Variación 1981-2003	Población
A Coruña	19,88	370.849
Santiago de Compostela	16,71	148.979
Lugo	12,45	114.765
Vigo	12,06	410.036
Pontevedra	9,55	118.008
Ourense	9,06	144.173

[1] Término utilizado por el grupo de geógrafos franceses de la DATAR para definir las periferias urbanas de la fachada atlántica europea.

[2] ETE. pág. 75.

	Variación 1981-2003	Población
O Salnés	6,55	105.407
Terra de Lemos	-22,87	35.340
Ferrol	-5,61	164.489

Esto supone 1.612.046 htes., es decir, el 58,62% del total de la población de Galicia, lo que puede considerarse un indicador de la potencialidad de que dispone el Eixo Atlántico como institución con capacidad para liderar y orientar un proceso de cambio en el necesario reequilibrio territorial.

Existe un factor propio e identificativo a considerar en cualquier planteamiento estratégico de carácter territorial y es el que hace referencia a la atomización del territorio gallego desde el punto de vista administrativo. La existencia de 315 ayuntamientos, con una dimensión poblacional escasa, supone un hándicap para la formulación de una gestión municipal eficaz. Según una publicación reciente en la actualidad 192 municipios tienen menos de 5.000 htes. y en el 2025 serán 237 y los de menos de 2.000 htes. suponen a día de hoy 75 municipios, situación que se agravará en el 2025. La fusión de ayuntamientos, llevada a cabo con éxito en diferentes países europeos, supondría un incremento de recursos financieros y humanos, que permitiría organización y gestión, dar acceso a un mayor número de servicios y contribuir una mejora en la calidad de vida.

Todo lo anterior se encuentra relacionado con los planteamientos de la Estrategia Territorial Europea que entre sus objetivos plantea:

- Orientaciones de desarrollo que superen las delimitaciones territoriales.
- Equilibrio territorial con el objetivo de llegar a un crecimiento mejor repartido por el territorio de la U.E.
- Procurar un desarrollo equilibrado y sostenible, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural y una competitividad más equilibrada del territorio europeo.

La carta de Aalborg elaborada en la conferencia europea sobre ciudades y villas sostenibles, al hablar de una ocupación del suelo sostenible, se expresa en dicho sentido: “El concepto de interdependencia regional equitativa debe permitirnos equilibrar los flujos entre el campo y la ciudad e impedir a las ciudades una mera explotación de los recursos de las zonas periféricas”[3]. Ello exige la creación de un modelo de comunidad sostenible mediante un proceso participativo que incluya a todos los sectores de la ciudad, lo que nos habla de la necesidad de incorporar el concepto de gobernanza, como mecanismo democrático de decisión y control. Este modo de actuar permitirá reconocer y superar las diferencias entre la percepción individual y la necesidad social, entre las demandas del mercado y las necesidades de la población y exige

[3] Punto 1.8. de la Carta de Aalborg (27 de mayo de 1994)

una mayor transparencia, una mayor participación y coherencia en la elaboración de las distintas políticas sobre el territorio. Las Asociaciones profesionales, grupos de defensa de intereses, instituciones y empresarios deberán invertirse en "paternaires" activos en los procesos de toma de decisiones. La participación favorece el debate sobre la imagen territorial permitiendo diseñar un futuro mejor.

Galicia al igual que el Norte de Portugal cuenta con un conjunto de ciudades medias, bien articuladas territorialmente e identificadas aunque no todas han logrado mantener su posición de centralidad en el territorio en los procesos de transformación recientes. En esta situación el posicionamiento de liderazgo del Eixo Atlántico cobra especial relevancia como motor capaz de transformar la realidad a través de propuestas estratégicas con incidencia y alcance que, superando el mero ámbito administrativo de las dieciocho ciudades que lo forman, sea capaz de generar nuevas oportunidades para territorios que tradicionalmente funcionaron de forma independiente, integrándolos en un territorio equilibrado.

Las ciudades pequeñas y medianas pueden y deben funcionar como lugares de integración, equilibrio y difusión de urbanizar y calidad de vida de los territorios rurales que conforman su área de influencia, Lewis Munford, refiriéndose a la ciudad-jardín de Howard, señalaba el potencial de lo que llamaba la ciudad de futuro, no la ciudad aislada sino el conjunto de ciudades en un territorio amplio, que uniría los ingredientes de lo urbano y lo rural en un complejo regional poroso, policéntrico y capaz de funcionar como una totalidad. Es el momento de señalar que el futuro tiene un reto claro, la única posibilidad que tiene un territorio en proceso de vaciamiento en el interior y concentración en su litoral es encontrar el reequilibrio en el conjunto, mediante políticas coordinadas de carácter supramunicipal.

La ETE plantea la necesidad de dar prioridad a las acciones de fortalecimiento de las ciudades medias y a su reorganización en estructuras policéntricas para lograr una mayor eficacia social, económica y ambiental, integrando las zonas rurales con los ámbitos de desarrollo y alcanzando una nueva estructura más equilibrada y competitiva. Ello permitirá configurar un sistema policéntrico en el que las diferentes áreas urbanas se complementen y fortalezcan mutualmente, ello requiere propiciar el sentimiento de pertenencia y fortalecer las señas de identidad lo que mejorará la capacidad para trabajar en proyectos colectivos.

Se tendrá así la ocasión de trabajar con la idea de ciudad-región, superando la idea restrictiva de ciudad, entendiendo que las mismas ejercen funciones y acciones en su área de influencia. Empleando el concepto de red permitirá configurar un sistema policéntrico en el que las diferentes áreas urbanas se complementen y fortalezcan mutuamente dentro de un territorio continuo. Este concepto de red está relacionado con la especialización y con la capacidad de potenciar los recursos estratégicos de cada ciudad que forme parte de ella, para promover el desarrollo y minimizar las debilidades.

En relación al proceso que se viene produciendo en Francia, al hablar de la emergencia de las zonas atlánticas y la reorganización que sufren las relaciones entre lo global y lo local observamos el grado de aceptación del concepto de ciudad-región o ciudad-país tal como se emplea "La fachada atlántica está hoy en plena transformación. Se encuentran numerosos proyectos, enraizados en las particularidades locales, alrededor de la noción de villas-país y de ciudades-regiones. Éstas permiten sobrepasar los

antagonismos entre ciudad y campo, centro y periferia, entre red y territorio, entre mar y tierra, hasta entre metrópoli y región, o Paris y Provincia, al amparo de nuevas centralidades y de la idea de "sociedades atlánticas". La ciudad-región es aquí un modelo alternativo de organización del territorio, resultado de los contratos de país"[4].

La ETE al respecto señala: "Las ciudades pequeñas y medianas y sus interrelaciones constituyen, en un sistema urbano policéntrico, núcleos de conexiones importantes en la estructura espacial de relaciones, sobre todo par las zonas rurales. En las regiones rurales con dificultades, solo estas ciudades están en condiciones de proporcionar infraestructuras y servicios para las actividades económicas de la región y de facilitar el acceso a mercados de trabajo más importantes. Conviene, pues, prestar una atención muy especial a las ciudades "del campo" en la concepción de estrategias integradas de desarrollo rural"[5]. La estrategia debería plantearse en nuestro entorno, como un proceso de desconcentración, concentrando, es decir favoreciendo el crecimiento de los núcleos urbanos pequeños y medianos generando sinergias positivas sobre los núcleos rurales para la fijación de la población en los mismos en un concepto funcional amplio y poniendo límites a la dispersión por ocupación del espacio rural, impulsando el desarrollo endógeno y el equilibrio campo-espacio urbanizado.

Las ciudades medias, en el contexto gallego las cabeceras de comarca, no tienen hoy dimensión suficiente para garantizar un desarrollo sostenible, de ahí que deban extender su influencia y pontecialidades a sus entornos próximos, en el intento de alcanzar dimensión y capacidad de desarrollo como suma de esfuerzos, situación contradictoria con políticas meramente conservacionistas que reclaman la pervivencia del mundo rural tradicional y para las que habrá que llegar a un consenso en el que se definan valores esenciales a conservar y se priorice el desarrollo económico, social y cultural de zonas deprimidas y sin futuro en un proceso profundo de reestructuración económica mediante su evolución hacía espacios modernos e integrados.

El concepto de "red de ciudades" puede ser, por otra parte, un paso en la dirección correcta en el debate que se plantea entre la ciudad compacta y la "ciudad difusa". El poblamiento gallego presenta en este sentido una gran modernidad, la dispersión configura un hábitat que ha impedido la aparición de grandes ciudades rectoras en el territorio, hasta la reorganización administrativa del siglo XIX. La ciudad compacta es un producto de la aglomeración urbana que se produce a mediados del S.XX y aún así no adopta el modelo de otras latitudes en la que existe una ciudad a la que en tiempos recientes se incorpora una periferia, el mundo rural que constituye la periferia de las ciudades gallegas es anterior, un espacio sin límites precisos profundamente heterogéneos y no necesariamente contiguos, lo que en otras latitudes sería la disolución de la ciudad compacta tradicional. La tendencia general en nuestro entorno es la vigencia de un modelo de ocupación del espacio, se trata de una ciudad cada vez más descentralizada y cada vez con mayor vitalidad. Estamos ante la ciudad- territorio extensiva y difusa, manifestación de la distancia cada vez más grande que se da entre las preferencias individuales y las necesidad de la ciudad compacta. Esta

[4] Beauchard, J. y alt. "Cités atlantiques. L'invention de la ville-pays". La Tour d'Aigües. Datar/Editions de l'aube. 1994.

[5] Comité de Desarrollo Territorial (UE). "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE". Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1999. Pág. 26.

situación es la que aparece con claridad en todo el litoral atlántico como expresión de una forma espontánea de ocupación del territorio, difusa, que nunca fue sometida a un control para la mejor eficiencia del mismo desde el punto de vista de la sostenibilidad y la eficacia asignativa.

Gaspar al respecto señala: "Lo que ha faltado para que no se hayan aprovechado las potencialidades de las pequeñas/medias ciudades, fue una EDUCACIÓN orientada para el URBANISMO para la vida en la POLIS. En el brusco, acelerado y atribulado proceso de urbanización que dominó Portugal en el último cuarto de siglo, la población no aprendió (no se le enseñó) las ventajas de vivir en las ciudades y, por eso, con el acceso a poderosos instrumentos depredatorios (el automóvil, la mayor capacidad de consumo en general y de espacio en particular) los nuevos urbanitas fueran destruyendo la ciudad"[6] y habría que añadir el territorio.

Circunstancia ésta que no es por otra parte un problema nuevo, Mumford ya señalaba: "En vez de crear la Ciudad Regional, las fuerzas que inyectaban automáticamente carreteras, autopistas y urbanizaciones en el campo han producido exudación urbana informe. Quiénes recurren a la magia verbal para convertir estos conglomerados en entidades urbanas solo consiguen engañarse a sí mismos. Equivale a hacer caso omiso a la naturaleza compleja de la ciudad llamar Megalópolis a la masa resultante, o sugerir que el cambio en la escala espacial, con el transporte veloz, hasta para producir una forma urbana nueva y mejor"[7].

Cualquier actuación del Eixo Atlántico debe tener un contenido estratégico tendente a la obtención de un sistema con una masa crítica suficiente para que su voz tenga un alcance que se traduzca en mejoras sustanciales del conjunto del territorio que representa. "Las diferentes regiones, áreas metropolitanas, ciudades, pequeños aglomerados urbanos, no son capaces por si mismos de posicionarse en las grandes redes globales que hoy se establecen. Entre tanto, las relaciones de proximidad que se pueden establecer entre regiones, podrán conducir a una ganancia de masa crítica suficiente para ocupar posiciones de relieve, y principalmente, podrán generar economías de escala, que optimicen los recursos empleados en un momento en que el poder de inversión del Estado es cada vez menor y, como tal, las inversiones tienden a ser racionalizadas y dirigidas a núcleos estratégicos con gran capacidad de generación y diseminación de riqueza"[8].

Como resumen habrá que considerar que el planeamiento que se genere en el ámbito del Eixo deberá tener en cuenta desde este posicionamiento "la formulación de un modelo de desarrollo sostenible que integre políticas territoriales, económicas, sociales, culturales y medio-ambientales en un modelo único, basado en los principios de la coordinación, la subsidiariedad, la complementariedad y la cooperación"[9].

[6] Gaspar, J. "Cidades médias e cidades intermedias. Novas funçoes territoriais e novas formas urbanas en Portugal". Lleida. Editorial Milenio. 2000. Pág. 138.

[7] Munford, Lewis. "La ciudad en la historia". Tomo II. Buenos Aires. Ediciones Infinito. 1979. Pág. 668.

[8] Brandâo Alves, F. y Oliveira Cruz, C. "O alto Douro vinhateiro e a área metropolitana do Porto. Dependencia e complementariedade". Logroño. Foro Territorios 21. 2004. Pág. 3.

[9] Precedo Ledo, A. "Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa". Madrid. Editorial Síntesis. 2004. Pág. 83.

La polémica de la crisis del planeamiento urbano o más bien de su pretensión de cientificidad, llevo al planteamiento del plan proyecto favoreciendo estrategias parciales única forma de abordar "la ciudad difusa", la ciudad extensiva del crecimiento a saltos y carente de estructura. En tiempos recientes se producen cambios de orientación que afectan a la forma de entender el planeamiento, por superación del planeamiento físico local incardinado cada vez más en la planificación territorial y sometido al control de planteamientos estratégicos, para el posicionamiento de la ciudad. En las condiciones del territorio en el que nos encontramos, y de lo anteriormente enunciado parece que el proceso planificador nos debería llevar a pensar en una ciudad de ciudades, superadora de las actuales deficiencias y limitaciones y por lo tanto a la búsqueda de los instrumentos necesarios para su adecuada construcción.

La discusión entre ciudad compacta y difusa no ha tenido un debate adecuado en nuestra área por la asunción de un falso modelo de ocupación tradicional del suelo el cual no se ha tenido intención de racionalizar y menos de controlar. Los nuevos crecimientos, la mayoría de las veces espontáneos, no responden a una opción planificada, ni siquiera a la pervivencia de un modelo tradicional de ocupación del territorio.

La indisciplina urbanística con la que nos hemos acostumbrado a convivir produce y reproduce una segregación espacial, una ocupación de los territorios con mayor valor medio ambiental, un modelo de accesibilidad de aquellos asentamientos inoperantes y con densidades que no presentan condiciones mínimas adecuadas para promover cohesión social, mediante la existencia de equipamientos y servicios, transporte público, o espacios institucionales.

Sería necesaria la definición de un modelo que permitiese superar las limitaciones de la ciudad compacta y las del territorio continuo, difuso, urbanizado, como camino hacia la sostenibilidad, por la vertebración de los componentes territoriales. Nos encontramos ahora ante un territorio y una ciudad diferentes, donde por la naturaleza de los procesos en curso y por las exigencias de eficiencia territorial, equidad medio ambiental y justicia social, la estrategia principal del proyecto territorial tendría que ser la vertebración de los elementos integrantes de su estructura, vías de comunicación, grandes equipamientos, corredores verdes, etc... de acuerdo con principios de coordinación y concertación entre administraciones, tanto en dirección vertical como en horizontal como garantía de un equilibrio territorial sostenible. Los proyectos deben ser contrastados con la realidad territorial y con el conjunto de agentes que han de hacerlos realidad.

"Ante la consagrada división legal y administrativa del planeamiento urbano y la ordenación territorial como materias tangentes pero separadas, el proyecto territorial tendría que tener una naturaleza seguramente contaminada por ambas, en el sentido que, en función de los problemas y la dinámica de los actuales procesos de transformación, tendría que adoptar perfiles más complejos y diversos. Así, seguramente tendría que tener a la vez elementos de plano directos de norma reguladora, de guía de diseño, etc. en relación a la estructura metropolitana o con las actuaciones futuras; también de proyecto ejecutivo por las intervenciones que resulten urgentes, sin perjuicio del principio de subsidiariedad y del importante papel que en la construcción de la ciudad tienen los municipios"[10] y además de actuaciones de superestructura mediante la coordinación a todos los niveles.

[10] Font, A. y alt. "La ciudad explota" en R.C.T. nº 156. Barcelona. Octubre 2004.

Centrándonos en el objeto concreto de nuestro trabajo es preciso considerar que cualquier estudio que se pretenda realizar desde el punto de vista territorial en Galicia ha de iniciar la investigación a partir de los instrumentos legales que definen los documentos de ordenación, toda vez que los condicionan en gran medida, determinando sus contenidos y características, así como sus ámbitos de actuación.

Son dos las leyes a las que se ha de prestar atención, por una parte, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del territorio de Galicia y la Ley 9/2002 de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

Es preciso considerar que, desde el punto de vista de ordenación del territorio aparecen distintas alternativas, desde aquellas que, tienen incidencia en el planeamiento físico del territorio en la organización funcional y económica del mismo, con propuestas, que, en algún caso pueden ser vinculantes, y que hablan de una solidariedad interterritorial, hoy ausente en el territorio gallego, como las Directrices de Ordenación del Territorio y el Plan Comarcal con un carácter exclusivamente organizativo, o aquellos otros que pretenden desentrañar las potencialidades de distintas ciudades para su posicionamiento, siempre en situación de competitividad no solo en el territorio próximo sino en territorios más amplios como pueda ser el estado español o la Unión Europea, serían éstos los Planes Estratégico. Estas condiciones hacen necesario el análisis de los mismos como elementos de jerarquía e intervención en los distintos territorios de la euroregión.

En el caso portugués se da una situación de referencia parecida, a nivel municipal se preven los Planes Directores Municipales, aún cuando con un contenido y alcance diferentes que en el caso gallego. La necesidad de establecer una plataforma común entre distintos planes municipales, hace que la Ley de Bases de la Ordenación del Territorio y Urbanismo (D.L. 48/98) establezca el Plano Intermunicipal de Desarrollo del Territorio.

Así los documentos de planeamiento físico municipal quedan encuadrados en ámbitos más amplios, con respecto a los que hasta el momento presente y en un primer momento han vivido ajenos, preocupados por la definición de su propia ordenación interna y olvidados de la concertación intermunicipal, ignorando la continuidad física, social e incluso económica con territorios no tan próximos, creando tensiones e impactos no suficientemente analizados, el efecto mariposa a escala menor que la global.

Hechos como la tramitación del Área Metropolitana de Vigo o la consolidación de la de Porto deberían replantear la posición tanto de estas dos ciudades como los dieciocho municipios que configuran el Eixo Atlántico: “Si bien es cierto que las ciudades centrales de las regiones metropolitanas necesitan un determinado nivel de equipamientos y servicios para desarrollar su papel dentro de la estructura metropolitana y dinamizar su conjunto, la actual ciudad discontinua o dispersa, que centrífuga la población y las actividades por el territorio, requiere una estructura policéntrica de nueva geografía y jerarquía variable para poder ser ciudad en toda su extensión.

Apoyar y mejorar la ciudad central no tendría que ser incompatible con una estrategia eficiente de reparto territorial de los valores de centralidad metropolitana"[11] la difusión de la centralidad no debe confundirse con el crecimiento difuso, la difusión de la centralidad debe basarse en expandir funciones en todo el territorio creando un espacio policéntrico complejo, en el que la ciudad irradie modernidad al conjunto y las ciudades de un área metropolitana refuercen su identidad mediante su especialización funcional que contribuya a complementar y a posicionar la ciudad central y crear una red cohesionada e integrada de servicios al conjunto del territorio.

Ley 10/1995 de 23 de Noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.

Esta Ley hace referencia a actuaciones de conjunto abarcando territorios amplios en los que queda explicitada su ordenación en términos de complementariedad y puesta en valor, al objeto de dirigir su futuro desde propuestas globales que "configure los instrumentos ordenadores que permitan obtener un marco territorial global y flexible, en el que se establezcan las referencias básicas, las pautas espaciales para el desarrollo económico y social los criterios y mecanismos que posibiliten la armonización de los distintos elementos que configuran el territorio y la coordinación entre los distintos poderes y agentes económicos y sociales implicados"[12].

La Ley reconoce que las actuaciones públicas sobre el territorio gallego se han venido produciendo por acumulación de iniciativas carentes de un claro sentido territorial y falto de una visión integradora que impide la explicitación de las potencialidades de cada zona.

Entre las figuras que propone esta Ley son dos, las que tienen un mayor interés desde el punto de vista de la ordenación territorial, las Directrices de ordenación del territorio y los Planes territoriales integrados. Las primeras se aplicarían al conjunto del territorio gallego y los segundos son de especial importancia en aquellos territorios con una expresión metropolitana, articulados o no en la organización de un Área Metropolitana.

3.2.1. Directrices.

El documento se realiza por encargo de la Consellería de Política Territorial, una vez preparadas las Hipótesis de Modelo Territorial en el año 2001 el documento ha permanecido sin tramitar hasta fechas recientes en que se aprueba el Avance, en proceso de publicación. Las Directrices son el instrumento que expresa la política territorial y marco legal de referencia y que dadas las características territoriales y funcionales de Galicia se revela fundamental a la hora de coordinar las actuaciones, en un territorio en él que crecen de manera acelerada los desequilibrios entre un interior deprimido y una franja litoral dinámica en la que los procesos de transformación se dan día a día.

[11] Font, A. y alt. "La ciudad explota". RCT nº 156. Barcelona. Octubre 2004.
[12] Disposiciones Generales Ley 10/1995.

La composición del Eixo Atlántico da lugar a que este organismo pueda liderar actuaciones en el sentido de reequilibrar el territorio, sustituyendo posiciones de competitividad por aquellas de complementariedad que impulsen sinergias interterritoriales, recuperando el equilibrio necesario. El Eixo en la zona gallego se configura con seis municipios en el litoral: O Ferrol, A Coruña, Vilagarcía, Santiago, Pontevedra y Vigo y tres en el interior: Lugo, Monforte de Lemos y Ourense. Todas son ciudades que tienen condiciones para liderar un territorio más amplio que el propio generando, en varios casos, incipientes áreas metropolitanas y manteniendo su posición de cabeceras funcionales en su entorno.

Así las Directrices al caracterizar el territorio hacen las siguientes distinciones:

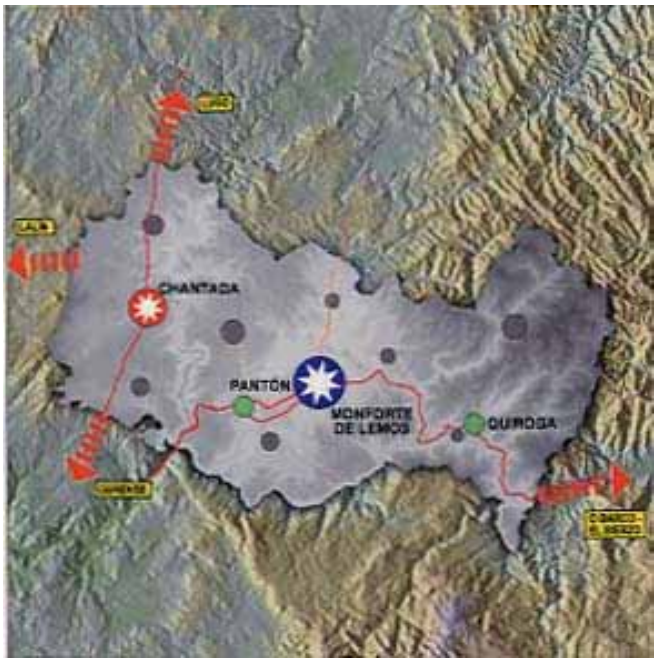
- El sistema de ciudades.
    - A Coruña – Ferrol. La metrópoli del mar.
    - Vigo – Pontevedra. La metrópolis de las dos rías.
    - Santiago de Compostela. Espacio de excelencia urbana.
    - Lugo e Ourense. Nodos de dinamización del territorio.
- Los sistemas urbanos intermedios: en los que quedarían encuadrados Vilagarcía de Arousa y Monforte de Lemos, definidos como "ámbitos clave para el equilibrio territorial, la calidad de vida y para posibilitar un aprovechamiento integral de las oportunidades de actividad de todo el territorio"[13].



Las propuestas quizás de mayor interés aparecen en la articulación de nuevas centralidades, en la propuesta de Nodos de Identidad del Litoral, uno que involucra a Vigo y Pontevedra y otro en torno A Coruña. Su interés se concreta en la expresión de un concepto que día a día adquiere mayor protagonismo en las propuestas de futuro en la planificación territorial: "El concepto de red es fundamental en este planeamiento pues solamente a partir de una estructura coherente e integrada del conjunto de los Nodos de Identidad toma sentido e importancia la diversidad y singularidad de cada uno de ellos.

[13] Taller de Ideas. "Hipótesis de Modelo Territorial. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia. CPTOPV. 2001. Pág. 73.

Constituyen ámbitos que, considerados íntegramente, permiten recuperar la variedad del litoral como un elemento enriquecedor y generador de oportunidades"[14]. Este concepto de Nodos de Identidad va ligado al de Costas Metropolitanas definidas en los espacios a A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra.



Con un menor peso que en las áreas del litoral, aparecen los ya señalados sistemas urbanos intermedios, éstos han de ser los espacios intermedios que articulen el conjunto del territorio intercalados entre las piezas de mayor dimensión y dinamismo del conjunto gallego. Son en algún caso espacios de oportunidad para dar la vuelta a un proceso de abandono del territorio considerado como irreversible, es este el supuesto de la definida en torno a Monforte. El objeto de la definición de los sistemas urbanos intermedios es:

- Dinamizar procesos de desarrollo y asegurar la disponibilidad de servicios urbanos.
- Pueden coadyuvar en la consolidación de las estrategias de articulación territorial entre las principales Áreas Urbanas de Galicia.
- Por su tamaño y su distribución territorial y en muchos casos por sus dinámicas económicas proporcional una oferta urbana variada de núcleos dotados de una fuerte identidad.
- Especialización productiva que singulariza a muchas de estas ciudades es uno de los elementos claves para la fortaleza de la comunidad.

[14] Ibd. ibd. Pág. 87.

- Se plantean las siguientes estrategias:
    - Impulso de colaboración de iniciativas de cooperación entre ayuntamientos.
    - Fortalecimiento de la base productiva.
    - Aumento del atractivo urbano.



En el sistema de asentamientos de la ría de Arousa aparece Vilagarcía como cabecera y Sta. Uxía de Ribeira, Rianxo, Cambados y O Grove como subcabeceras. Sugiriéndose diversas acciones:

- Fortalecer la base infraestructural mejorando los enlaces con los sistemas urbanos del interior.
- Reordenar los procesos de expansión urbana, frenando las tendencias de urbanización difusa y la proliferación de asentamiento dispersos, para desarrollar operaciones estructurantes.
- Potenciación de la oferta turística de ocio entorno a los numerosos puertos.

El sistema de asentamientos de Monforte de Lemos aparece bajo el epígrafe 5.3.6., considera como cabecera a Monforte de Lemos y subcabeceras Chantada y Quiroga. La función que se le asigna es el liderazgo urbano en las comarcas al sur de Lugo.

La definición en esta fase de hipótesis es el de propuestas de carácter general para su planteamiento y debate centradas en la articulación del conjunto territorial de Galicia, vertebrando la muy difícil situación de partida de un litoral dinámico y un interior regresivo y con escasas expectativas a corto plazo.

Las propuestas finales se centran en la definición de unas áreas funcionales que permitan la transformación de las tendencias actuales, superando las divisiones administrativas existentes, poco operativas en situaciones complejas y cambiantes desde el punto de vista económico y social y que, desde luego no admiten soluciones desde la óptica municipal y del planeamiento urbanístico tal como se ha producido hasta ahora en Galicia, desvinculado del entorno o desde políticas sectoriales escasamente coordinadas.

Así dada la especialidad y presencia en el territorio de las ciudades integradas en el Eixo Atlántico es obvio que todas ellas excepción hecha de Vilagarcía que se incorpora a Pontevedra, se caracterizan como cabeceras de áreas funcionales, así aparecen reflejadas en el plano general y en cada uno de los planos que acompañan a las Hipótesis. El punto de partida para su definición es dotar al territorio de unas estructuras de gobierno coherentes y definir ámbitos territoriales idóneos desde el punto de vista geográfico, ambiental y funcional, en los que exista un claro sentimiento de pertenencia y una fuerte identidad.



Las áreas funcionales integran comarcas completas entre las 53 diseñadas por el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, la necesidad de su agrupación proviene "del escaso tamaño urbano de algunas cabeceras comarcales, lo que define ámbitos poco estructurantes desde el punto de vista de satisfacción de servicios y dotación de funcionalidad racional de un territorio"[15] y se justifican en la necesidad de considerar territorios más amplios que permitan integrar eficazmente lo urbano y lo rural.

Las áreas funcionales propuestas recogen directamente las planteadas por el Mapa Comarcal y se consideran como ámbitos a los que específicamente va dirigida la figura del Plan Territorial Integrado, superador del planeamiento físico convencial, limitado en exclusiva a un término municipal, de modo que se explicíten las potencialidades de cada área de forma relacionada, planteando la solución de los problemas, la generación de actividades y la obtención de infraestructuras y equipamientos de forma integrada, contribuyendo a la creación de espacios más estructurados y eficientes como territorios intermedios en el conjunto gallego.

3.2.2. Mapa Comarcal.

El Mapa Comarcal de Galicia se aprueba el 20 de febrero de 1997, divide el territorio gallego en cincuenta y tres comarcas que se agrupan en doce áreas funcionales, tres por provincia. Tal como se señalaba en la Ley 7/1996 de Desarrollo Comarcal, la comarca no es un marco jurídico-territorial.

Desde el ámbito político se afirma: "Su delimitación es un paso significativo en la organización territorial y permite contar con un espacio estratégico, donde se puedan poner en marcha modelos de desarrollo adaptados a las potencialidades y recursos de cada área"[16].

Desde el punto de vista técnico la comarca se define como "un ámbito territorial para la coordinación, la cooperación y la participación, favoreciendo, asimismo la identificación de los ciudadanos con su territorio, que es el referente cultural y antropológico inmediato" y se añade como factor determinante su capacidad para la "articulación del territorio, entendido como la expresión sintética de la política económica, social, cultural y medio-ambiental para la sociedad en su conjunto"[17].

[15] Ibd. ibd. Pág. 155.

[16] Precedo Ledo, A. "O Mapa comarcal de Galicia". Santiago de Compostela. Gabinete de Planificación y Desenvolvemento Territorial. Xunta de Galicia. 1997. Presentación.

[17] Ibd. ibd. Pág. 9.

Precedo Ledo[18], ocho años después considera la comarca como "una unidad estratégica para la gestión del Desarrollo Territorial Integrado y para la puesta en marcha de un proceso de innovación basado en el cambio de mentalidad a la hora de enfocar los problemas (del localismo a la cooperación): una aportación a los intangibles de desarrollo (organización, cooperación coordinación, planificación, participación), la introducción de las nuevas tecnologías en los pequeños productores artesanos y microempresas, y en actualizar la cultural local como base para fortalecer la identidad territorial y el sentido de pertenencia"[19].

El desarrollo del mapa comarcal va a contar a lo largo del proceso con un sustrato geográfico potente y un objetivo económico de desarrollo local en contraste con el inicial de trabajar con carácter supramunicipal. Se trata, en definitiva, de un programa operativo basado en estrategias de desarrollo económico, más que de planificación organizativa y territorial, privada la comarca de una definición "jurídico-territorial" nace minada por la base, la masa crítica de población y medios necesarios no se alcanza y en esas condiciones los resultados en cualquier campo, y menos en políticas de desarrollo son posibles. Cuando en numerosos países europeos se concentran recursos reduciendo drásticamente el número de municipios, en Galicia una política de rivalidades locales conduce a la ampliación del mismo. En estas condiciones parece evidente el despilfarro que se plantea de recursos tanto económicos, como territoriales y humanos, realizándose pequeñas actuaciones con resultados óptimos pero sin capacidad de difusión de desarrollo en el territorio.

Así Precedo no duda en afirmar que se crean condiciones objetivas de apoyo para fijar población en el territorio, la realidad es que en el interior el vaciamiento del rural ha continuado a favor de Lugo y Ourense que ven en los últimos años incrementar su población.

Se pretendía "introducir la cultura de la planificación y la innovación a través de la coordinación y la cooperación, lo cual permitiría una mejor racionalización de las decisiones, dentro de un programa de Desarrollo Territorial Integrado"[20] como más adelante señala se trata de plantear "el desarrollo comarcal como estrategia regional integrada de desarrollo local"[21].

De algún modo se pretendía suplantar las Directrices de ordenación del territorio con un carácter más global de visión de conjunto de la comunidad gallega, por una suma de actuaciones desde la escala micro perdiéndose así los objetivos pretendidos de coordinación y cooperación y el posible efecto multiplicador por aprovechamiento de las sinergias generadas. La ordenación territorial y la ordenación económica deben actuar de forma integrada en la explicitación de las potencialidades del territorio.

Al hablar del desarrollo comarcal Precedo, se refiere a una estrategia de desarrollo territorial integrado que "fortalece y equilibra la red urbana, ya que sin retraer inversiones necesarias para las grandes ciudades y

[18] El líder en su día del Mapa Comarcal, ha continuado tanto en el campo de la teoría como en el de la práctica trabajando en la implementación del mismo.

[19] Precedo Ledo, A. "Nuevas realidades territoriales para el Siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa". pág. 139.

[20] Ibi ibd. Pág. 140.

[21] Ib ibd. Pág. 144.

villas insertando el modelo de desarrollo territorial en una estrategia de redes urbanas regionales complementaria del modelo metropolitano, integrando lo urbano en lo rural"[22].

La estructura operativa planteada en tres fases: planificación, dinamización y promoción se ha implementado, para ello se ha constituido la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia y se han ido realizando planes estratégicos de las comarcas y generando las redes de desarrollo territorial como instrumentos de promoción y desarrollo: Fundaciones, creación de la red de gerentes de desarrollo comarcal y construcción de centros comarcales de exposición y promoción de recursos. Por otra parte, la red telemática y el Sistema de Información Territorial están ya en marcha. Todo este conjunto de iniciativas solo han tenido, hasta el presente, una incidencia de carácter local, sin repercusión en territorios más amplios o aspectos sectoriales concretos, el desarrollo comarcal se ha quedado más en la enunciación de unas potencialidades sin una traducción en la realidad.

El proceso puesto en marcha, a día de hoy, no parece haber sido el apropiado, toda vez que no se han dado las condiciones adecuadas. El propio Precedo plantea las debilidades del proceso y la situación a día de hoy con los instrumentos que se dispone no parecen fáciles de cambiar. Los localismos, la multiplicidad de acciones y organismos actuantes, las organizaciones en paralelo y el carácter transversal de las políticas de desarrollo local y el sectorial de la política regional, impiden la evolución en la dirección deseada.

En los puntos más arriba enunciados está la clave del aparente fracaso señalado y que se traduce en la falta de ambición en la puesta en marcha del nuevo modelo, la escasa presencia de la organización comarcal, la escasa difusión y reconocimiento de sus actuaciones, y ausencia de técnicos más cualificados y con mayores competencias para dar mayor estabilidad y continuidad a las acciones.

A día de hoy los problemas que plantea la comarca pueden concretarse en su carencia de un contenido jurídico ni administrativo y de recursos propios, la comarca tal como esta planteada carece de competencias y ello cercena la posibilidad de funcionalidad de la misma.

El divorcio entre la política autonómica y local debería subsanarse con la correcta integración de la política comarcal en las Directrices y esa parece ser la nueva línea de trabajo, al asumir éstas las áreas funcionales propuestas en el plan comarcal.

La comarca como idea y recurso de integración sigue teniendo capacidad como elemento intermedio de ordenación territorial y de gestión de recursos, ya que posee unas cualidades de amplio reconocimiento en el momento presente en el marco cultural europeo en relación con el entendimiento del territorio como es la existencia de un marco estable permanente en el que se basa la identificación del individuo con un entorno caracterizado por el cambio.

[22] Ibd. ibd. Pág. 158.

3.2.3. Áreas Metropolitanas.

En el territorio que nos ocupa aparecen dos Áreas Metropolitanas claras, las que se configuran en torno a las ciudades de Vigo y Porto. Aparecen como entidades supramunicipales con importantes competencias de incidencia en el territorio.

3.2.3.1. Área Metropolitana de Vigo.

Es la primera Área Metropolitana (A.M.) de Galicia, se tramita al amparo de lo previsto en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia. Su constitución que ha de realizarse por Ley está en trámite parlamentario bajo la denominación de "Anteproyecto de Ley de Creación del Área Metropolitana de Vigo".

El anteproyecto considera que el A.M. nace de la necesidad de "idear nuevas fórmulas que permitan conciliar y coordinar los intereses comunes de los municipios que la forman, de modo que todas se sientan recíproca y conjuntamente beneficiados"[23] aspiración que no hace más que recoger lo expresado en el año 2000 en las conclusiones de la reunión celebrada en el pazo de A Touza (Nigrán) por la Comisión de Gobierno de la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo (MAIV).

El A.M. tiene un ámbito que abarca la M.A.I.V. a la que se incorporan inicialmente los municipios de Cangas y Moaña, es decir; Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior y Vigo. La delimitación se establece así "en atención a la aglomeración urbana que todos ellos conforman, y las vinculaciones económicas y sociales que se producen entre ellas, que implican la necesidad de establecer planificaciones conjuntas y coordinar determinados servicios y obras"[24].

Este ámbito nace sin perjuicio de nuevas integraciones en el futuro como podría ser Ponteareas claramente integrada en el área funcional de Vigo y por tanto, con intereses comunes.

En relación con el tema objeto de este capítulo el anteproyecto afirma que "la creación de una entidad de estas características supone una decisión sobre la forma misma de estructura, organización y, en definitiva, la ordenación del territorio de la zona afectada; trasciende así una mera fórmula de gestión de servicios y realización de obras"[25]. Aparece así una clara oportunidad para la ordenación conjunta del territorio, hasta ahora poco potenciada desde la Mancomunidad y mucho menos desde los propios ayuntamientos reacios a perder competencias y con una escasa práctica en la coordinación de sus documentos, hasta ahora, solo tímidamente expresada en la L.O.U.G.A. a través de la necesidad de audiencia a los municipios colindantes de los documentos de planeamiento, en la fase de información pública en la tramitación de los documentos de planeamiento general aprobados inicialmente.

[23] Pág. 4. Anteproyecto de Ley de Creación del Área Metropolitana de Vigo.
[24] ibd.ibd. Pág. 15.
[25] ibd.ibd. Pág. 5.

La ordenación del territorio se plantea en base a las Directrices y al Plan Territorial Integrado, los dos instrumentos previstos en la legislación de referencia.

En su Capítulo II, que es el de mayor interés se señalan las potestades y competencias del A.M.:

- Abastecimiento y saneamiento de agua.
- Residuos y puntos limpios.
- Promoción económica y empleo.
- Turismo.
- Transporte.
- Ordenación urbanística.
- Planificación de infraestructuras viarias.

Se enumeran como ámbitos competenciales concreto sin perjuicio de los que en el futuro puedan ser transferidos. Como instrumento de desarrollo contempla el "Plan Metropolitano Cuatrienal de Actividades, Obras y Servicios".

Sorprende, en el momento actual, la renuncia expresa a una gestión medioambiental integrada, concepto que se había manejado en documentos anteriores. Se hace mención expresa a la Euroregión, en el caso de la promoción económica y empleo "con especial atención a aquellos (programas y proyectos) que permitan y canalicen financiamiento o ayudas de las instituciones de la Unión Europea dentro del contexto de cooperación transfronteriza en la euroregión Galicia-Norte de Portugal"[26].

Llama la atención el carácter posibilista de la Ley, siempre habla en condicional "podrá" lo que en principio lleva a una lectura de un A.M. que nace disminuida, dada la falta de voluntad política y la escasa práctica en compartir actividades y servicios de nuestros municipios. Sólo la disposición transitoria es imperativa y ello en relación con dos de los problemas más acuciantes en el Área, la basura y el abastecimiento y el saneamiento de agua, aspectos ambos que en la Ley adolecen de la falta de una visión integrada.

3.2.3.2. Área Metropolitana do Porto.

Se constituyó en los años 90, lo que supone una experiencia traducida en diversos convenios con el Gobierno de Portugal, actuaciones concretas como la puesta en marcha de un sistema de información

[26] Ibd. Ibd. Pág. 23.

territorial, de un observatorio de carácter socio-económico o la puesta en marcha de una red de metro ligero, la promoción turística del Área o la participación en redes internacionales como Metrex.

En palabras de Teixeira de Almeida el Área Metropolitana do Porto "se ubica geográficamente en el extremo sur del denominado "Eje Atlántico" aunque no podemos ocultar que se trata realmente del centro de la fachada atlántica peninsular, de ahí la importancia que adquiere, para que con el Área Metropolitana de Vigo se tenga en cuenta la complementariedad desde aspectos de vital importancia para las dos áreas, pero también para el desarrollo socio-económico de la llamada Euroregión (Galicia-Norte de Portugal)"[27]. Con esta cita se esta llamando la atención sobre la bicefalia de Vigo y Porto en la Zona Norte de la fachada atlántica, que para el mejor funcionamiento del conjunto ha de expresarse en términos de asociación más que de competencia, lo que exige prestar atención a planteamientos como los que desde el Plan General Municipal de Vigo aparecen, conforme a los cuales se potencia Vigo como espacio de centralidad y referente en ese espacio.

En cuanto a las competencias son muy similares a las asumidas por el Área Metropolitana de Vigo. Y se concretan en asegurar la articulación de las actuaciones supramunicipales y aquellas que impliquen la necesidad de coordinación entre los municipios y el Estado, intervenir en la ordenación del territorio y su seguimiento e intervenir en el control de las inversiones tanto estatales como europeas, así como las atribuciones que le sean transferidas por la administración central. Para ello, debe organizar y mantener servicios técnicos propios.

Fernando Brandâo al estudiar el Plan de Desarrollo Turístico del Valle del Duero no duda en denominar al Área Metropolitano de Porto como puerta de entrada en la región "La importancia de la AMP como centro neurálgico de toda la red de accesibilidad es evidente: los principales ejes de carreteras, ferroviario y fluvial marchan de esta ciudad; el único aeropuerto internacional de la región se encuentra en la AMP, y a falta de relaciones complementarias intraregionales hace aumentar la dependencia del Valle del Duero en relación a la AMP. Prácticamente, todos los flujos nacionales e internacionales utilizan la AMP como punto de paso, convirtiéndose así en la gran puerta de entrada, no sólo para el Valle del Duero, sino también para toda la región norte del país"[28]. Otro tanto ocurre con los equipamientos culturales y formativos que inducen una macrocefalia de Porto en el conjunto del Norte de Portugal, que por otra parte tiende a vaciar el interior, reforzando el efecto polarizador del litoral. Lo que exige plantear una estrategia de complementariedad que favorezca las ciudades del interior si se desea plantear un crecimiento sostenible, situación por otra parte no muy diferente de la que se esta produciendo en Galicia.

Esta estrategia ha de plantearse en términos de explicitación de potencialidades y debilidades que pongan en evidencia las complementariedades indudables entre el interior y el litoral.

[27] Foro del Urbanismo y de la Construcción. "El Área Metropolitana de Vigo en el Foro del Urbanismo y de la Construcción". Vigo. Cuadernos para el debate nº3. Club Financiero de Vigo. Pág. 38.

[28] Brandâo, F. y Oliveira, C. "O alto Douro Vinhateiro e a área metropolitana do Porto. Dependencia e complementariedade". Foro Territorios 21. Logroño 2004.

3.3. Planeamiento Estratégico.

Aún cuando no está muy difundido en Galicia, si se han venido produciendo algunos planes, con escaso éxito hasta la fecha. El planeamiento estratégico procede en su origen del mundo empresarial de cuya experiencia urbanistas y gestores municipales han extraído sus bases. El planeamiento estratégico pretende un posicionamiento flexible de la ciudad frente a un entorno cambiante. Frente al producto cerrado de la planificación física tradicional se produce un enfoque en el que predomina el proceso que ha de facilitar la gestión de la ciudad y permite enfrentarse con la complejidad creciente de los procesos urbanos.

La planificación estratégica "es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales económicos locales a lo largo de todo el proceso"[29]. Es decir, frente a la verticalidad del planeamiento urbanístico tradicional y su capacidad para establecer una foto fija, incorpora la flexibilidad y de la interacción entre verticalidad y transversalidad en una relectura continua de la ciudad y su posicionamiento ante los problemas internos y aquellos provocados por acciones externas, ya sean de proximidad o las producidas por el proceso de globalización en que se ve inmersa la sociedad y que genera una gran incertidumbre en la toma de decisiones.

La escasa tradición de la participación ciudadana en la toma de decisiones, quizás haya sido un factor determinante en el escaso número de documentos producidos y lo irrelevante de la puesta en marcha de los redactados. La visión de la política municipal a corto plazo, centrada en acciones puntuales y políticas de resultados, choca con la visión del plan estratégico que no es el de un equipo municipal determinado sino del conjunto de una comunidad.

Como ya hemos comentado son escasos los documentos que se han producido en Galicia y en concreto en las ciudades que nos ocupan no tienen planeamiento estratégico A Coruña, Ferrol, Monforte de Lemos, Ourense y Pontevedra y Vilagarcía de Arousa, lo tienen en proceso de redacción Santiago de Compostela. Lugo tiene elaborado su Plan Estratégico, siendo este año 2004 el previsto para su impulsión debiendo realizarse a final de año la evaluación de su avance. En cuanto a Vigo ya tiene aprobado su segundo Plan Estratégico, dirigido por Vázquez Barquero y aprobado en el año 2003. En esta situación analizaremos los documentos de Vigo y Lugo.

Con un carácter distinto pero de aproximación al planeamiento estratégico se ha presentado en octubre de 2002 un Plan Director de Estrategias en los municipios del área territorial de Pontevedra.

3.3.1. Plan Estratégico de Vigo.

El primer Plan Estratégico de Vigo, dirigido por Mella Márquez y aprobado en 1993, tuvo una escasa difusión, adoleció de una falta de seguimiento, no siendo asumido con carácter general por la ciudadanía.

[29] Fdez. Güell, J.M. "Planificación estratégica de ciudades". Barcelona. Gustavo Gili. 1997.

El que vamos a analizar, redactado y aprobado en los plazos previstos por la Fundación Provigo y su área, lleva ya un año de retraso en su implementación.

El documento se titula Plan Estratégico de Vigo y su área funcional, denominado Plan Vigo 2010, y parte del reconocimiento de que la ciudad tiene problemas de adecuación y funcionamiento, sobre todo en materia de coordinación y liderazgo, al tiempo que se constata que debe llegar a acuerdos de inversión y gestión.

El área funcional está constituida por los catorce municipios que previsiblemente constituyan en su día el Área Metropolitana: Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior y Vigo. En clara discrepancia con el área funcional propuesta por el plan comarcal y asumido en las Directrices que incorpora las comarcas de Baixo Miño, O Condado y A Paradanta y excluye Cangas y Moaña, lo que dado la lentitud con la que se tramitan las Directrices no parece un problema al corto plazo aún cuando pudiera serlo en el largo.

El documento valora de forma positiva la formación de la Euroregión, reconociendo la necesidad de aumentar el tamaño de Vigo y mejorar su rango de ciudad en la Euroregión y afianzar su posición competitiva en el nuevo sistema europeo de ciudades y avala la necesidad de una región urbana gallega Vigo-Pontevedra.

El Plan se posiciona a través del lema: “Vigo, Metrópoli Atlántica”, planteando seis ejes estratégicos de actuación:

1. Dimensión y centralidad urbana.
2. Bienestar y calidad de vida.
3. Competitividad y Desarrollo Empresarial.
4. Conocimiento. Innovación y Cooperación.
5. Empleo con futuro.
6. Identidad e Imagen.

Se desarrollan en 26 Estrategias de Actuación, siendo dos de ellas, planteadas en el primer eje estratégico, las que en mayor medida están relacionadas con el objeto de este trabajo, la 1.1. Ordenación y gestión de los municipios de Vigo y su Área Funcional, desde una perspectiva metropolitana y la 1.3. Implantación del Área Metropolitana de Vigo. Ambas estrategias están íntimamente relacionadas y tienen mucho que ver con la debilidad del sistema urbano existente, en el que las carencias se multiplican, así como la ineficiencia de todo el sistema por falta de coordinación y cooperación, que impiden un desarrollo equilibrado en los

usos de suelo, en un territorio bien comunicado, bien equipado en infraestructuras y servicios con una calidad de vida elevada y la formación de una identidad consolidada.

El Plan plantea así mismo 15 Programas de Actuaciones Estratégicas prioritarias, siendo entre ellos los programas que se refieren a Infraestructuras y Promoción Económica:

1. "Vigo, Espacio metropolitano ordenado": Implantación de una política de ordenación y gestión urbanística de alcance metropolitano.

2. "Vigo, centro de la Euroregión": Desarrollo y consolidación del Área Metropolitana de Vigo.

3. "Vigo, región urbana en movimiento": Mejora de la accesibilidad, articulación y conectividad del espacio metropolitano".

los que tienen un mayor interés a los efectos de nuestro trabajo, toda vez que plantean la necesidad de articulación de todo el espacio metropolitano, superando la fragmentación que hoy predomina, con planteamientos de planeamiento urbano particularizados a los términos municipales concretos, que obvian las complejas relaciones existentes tanto desde los usos como de las infraestructuras y las de carácter socio-económico.

En lo que se refiere al Programa 1 las actuaciones prioritarias la Aprobación y Desarrollo del PGOM de Vigo y la Actualización del planeamiento general de la región metropolitana, son pausibles tanto en fechas de iniciación como de conclusión, toda vez que el planeamiento del área funcional está en redacción: Vigo, Cangas, Moaña, Redondela, Nigrán, Pazos de Borbén Salceda de Caselas o ha sido concluido recientemente como es el caso de O Porriño y Fornelos de Montes o en proceso de contratación: Gondomar, Mos, Salvaterra de Miño, Soutomaior, Baiona.

En cuanto a las otras acciones prioritarias: Ordenación y coordinación de la gestión urbanística supramunicipal y potenciación de la gestión municipal del territorio, ambas no son en el momento actual más que la expresión de un deseo, toda vez, que no se ha impulsado ninguna acción en ninguno de los dos casos y no parece que ello se vaya a producir a corto plazo, dada la falta de coordinación intermunicipal existente. Su impulso deberá venir desde la aprobación de la Ley del Área Metropolitana y la puesta en común por todas las administraciones municipales de sus recursos al servicio de la idea de un funcionamiento conjunto a nivel territorial, único modo de impulsar un desarrollo eficaz y competitivo por adquisición de un rango socio-económico que hoy aisladas no tienen.

La realización de las actuaciones prioritarias a que se hace mención más arriba están íntimamente ligadas con las dos previstas en primer lugar en el programa 2. Las restantes de este programa adolecen de una referencia excesiva en exclusiva a Vigo, defecto del que adolece en exceso el Plan toda vez que asume desde el inicio el liderazgo de Vigo, necesario, pero que debía ser más compartido en el nivel de decisiones, situación que por otra parte es condición necesaria para la viabilidad del Área Metropolitana.

Las dos acciones prioritarias de mayor alcance son la creación de un Consorcio Metropolitano de Transporte y la Potenciación de nuevos núcleos de centralidad. La primera es absolutamente necesaria para garantizar la funcionalidad del área, actuación en la que nunca ha existido un posicionamiento claro de las distintas administraciones, ante la fragmentación del sistema de transporte actual, no solo en modos de transporte, sino también en lo que hace referencia a la propiedad. La otra acción sería la Potenciación de los nuevos núcleos de centralidad, situación que solo es posible a través del diálogo entre los distintos municipios, lo que permitiría indicar con claridad el posicionamiento funcional de cada municipio y en el conjunto permitirá generar un planeamiento adecuado a su situación. Lo que en el momento actual no parece posible en los plazos previstos.

En lo que se refiere al tercer programa, se trata de actuaciones todas ellas de interés para el conjunto, no solo por la mejora de la movilidad intra e intermunicipal, sino por la afección física que las distintas instalaciones suponen en el territorio. Existe por otra parte, una confluencia de administraciones y organismos autónomos que hace precisa una gestión potente para involucrarlas a todas ellas lo que a día de hoy no parece posible a falta de un liderazgo claro y comprometido con el conjunto del área funcional.

El documento, parece ser la guía que orienta la redacción del Plan General de Vigo, hasta donde se tiene conocimiento del mismo y que deberá ser constatado en el documento que se apruebe inicialmente.

3.3.2. Plan Estratégico de Lugo.

El Plan Estratégico de Lugo inicia su andadura después de un proceso de análisis en el que seleccionaron doce factores clave para la estrategia: 1. Ubicación geográfica, 2. Infraestructuras de comunicación, 3. Función ciudad, 4. Dotación de equipamientos, 5. Marco cultural y socioeconómico, 6. Evolución de la población, 7. Vertebración de la sociedad, 8. Capacidad de generación de riqueza, 9. Conocimiento y proyección exterior, 10. La Universidad como referente de infraestructura regional, 11. El patrimonio cultural de la ciudad y 12. El marco natural en la ciudad y la provincia.

A partir del análisis se definieron tres escenarios, con los que se contrastó la evolución previsible de las variables antes enunciadas al tiempo que se contrastaron los temas críticos de la ciudad con los escenarios propuestos, evaluando su influencia positiva. Los temas identificados fueron los siguientes:

4. Construir o hacer ciudad en sentido amplio, espacio físico, funciones de ciudad moderna, integración ciudadana, dimensión población deseable...

5. Encontrar nuevas señas de identidad en el marco de las comunicaciones del noroeste español y Galicia: Ciudad cultural-turística.

6. Identificar proyectos motores de la ciudad.

7. Dotar de vitalidad y autoestima a la ciudadanía.

8. Consolidar su función en el ámbito territorial amplio: peninsular.

9. Vertebrar la sociedad en un marco amplio de cooperación público-privada.

10. Liderar y vertebrar la provincia.

Se identificó así como escenario a desarrollar el Escenario 2: "Ciudad que potencia su desarrollo a partir de abrirse como área urbana del noroeste peninsular y de mejorar su relación con los entornos interprovinciales y gallego" se define un Objetivo Central y cuatro líneas estratégicas que para dar respuesta al cumplimiento del objetivo central al tiempo que permitirán articular objetivos específicos y las acciones estratégicas que se deriven del mismo.

El objetivo central se refiere al papel de Lugo como impulsor de los potenciales provinciales, logrando ser una ciudad moderna, vertebrada y activa en el marco territorial del Noroeste español, las cuatro líneas hacen mención a la necesidad de mejorar sus infraestructuras de acceso, potenciar la ciudad, como un área activa culturalmente, desarrollar un tejido productivo y mejorar la capacidad de proyección exterior de la ciudad.

Cada línea estratégica plantea diversos objetivos, que de manera genérica en su conjunto poco o nada tienen que ver con la planificación física de la ciudad con la que el Plan Estratégico parece desvincularse pese a simultanearse en el tiempo. No obstante, es indudable que sus propuestas habrán de considerarse en la definición del modelo territorial que proponga el nuevo Plan General, ya que algunos de los objetivos propuestos deberían tener un contenido estructurante en el mismo.

El plan estratégico arranca de la descripción de un panorama desolador, si bien optimista en la capacidad de futuro de Lugo como motor de la provincia, asumiendo la escala de la ciudad sin planteamientos excesivos de difícil consecución, respondiendo el escenario elegido al mayor nivel de exigencia del mismo en relación con los factores clave.

De acuerdo con su carácter estratégico se limita a plantear ideas o reflexiones en relación con el espacio físico, sin concretar dimensiones o factores de escala en relación con un marco de referencia amplio. Así, de entre sus objetivos recogemos aquellos con una capacidad de concreción física y que por tanto exigen del Plan General determinaciones de clasificación y calificación de suelo y gestión.

La Línea Estratégica 1 es coincidente con planteamientos de las Directrices, en dos de sus objetivos que no solo mejorarán el posicionamiento de Lugo sino que también son absolutamente necesarios para la vertebración del interior Galicia y la articulación del conjunto de la Euroregión, nos referimos a los objetivos 1 y 2. El uno se refiere a "Potenciar la función de Lugo como "Puerta de Entrada a Galicia" y "Cruce de Caminos" del Noroeste peninsular, el número dos se dirige a potenciar el ferrocarril lo que requiere una dotación de infraestructuras con importantes reservas de suelo. En cualquier caso ambos objetivos exceden el ámbito local por lo que deberán ser conservados e incorporados a planes sectoriales de otro nivel. Los restantes objetivos de esta línea hacen referencia a la conectividad interna de la ciudad y de ésta con su hinterland.

La Línea Estratégica 2, se refiere básicamente a la calidad de vida de los ciudadanos, a la mejora del entorno urbano y su equipamiento, deben responder por tanto a políticas municipales que se concreten en reservas de suelo, reestructuración de espacios obsoletos, actuaciones en materia de rehabilitación, generación de acciones de mejora de calidad medio ambiental, y sostenibilidad y gestión eficiente de recursos. Previsiones todas ellas que tienen una explicitación clara en la definición del modelo de ciudad y que, por lo tanto deben sobrevolar las determinaciones del plan general y concretarse en el mismo, si ésta línea es asumida por los políticos y la ciudadanía.

La tercera Línea Estratégica afecta al tejido productivo, y plantea distintas líneas de trabajo y es aquí donde se refiere por primera vez al planeamiento urbanístico: al hablar del suelo industrial "Desarrollar, planificada urbanísticamente, una nueva oferta de suelo industrial cualificada, que promueva la inversión productiva".

Esta línea propone actuaciones que potencien el sector industrial, en actividades tradicionales en la ciudad como es el sector agroalimentario, introduciendo el sector logístico como un nuevo campo de trabajo dada la posición de Lugo en el noroeste peninsular. Al tiempo, propone objetivos relacionados con el fomento de la formación de la creación de redes y la aparición de productos de marca, se pretende la consolidación de los servicios, la atracción turística y aprovechar la potencialidad generada por la presencia de la Universidad. Aspectos estos últimos que al igual que la línea siguiente son las que menos contenido físico poseen y por tanto menor incidencia en el planeamiento físico, habla más de las actitudes de políticos y ciudadanos.

La Línea Estratégica cuatro se refiere a la proyección y dinamización de la ciudad, habla de capacidad organizativa, de un tejido social consolidado con una sociedad civil activa, es decir de autoestima y creación de una identidad necesaria para la puesta en marcha del conjunto de proyectos propuestos.

Toda vez que el Plan General no ha sido presentado para su aprobación inicial no es posible evaluar el grado de convivencia entre ambos documentos.

3.3.3. Plan Director de Estrategia del Área Territorial de Pontevedra.

El ámbito del trabajo, del que hasta el momento solo hay un Diagnóstico-Síntesis, son los municipios de Pontevedra, Marin, Vilaboa y Poio.

El documento hace un análisis del planeamiento del área y como primera consideración la necesidad de un plan general en Marin y un nuevo planteamiento para Pontevedra, ambos documentos se consideran imprescindibles para comenzar la consolidación del área metropolitana y su área de influencia.

Por otra parte, señala que aún cuando la visión más integral de los planeamientos de Poio y Pontevedra les confieren una mayor proyección de futuro, el PDE "deberá erigirse en ayuda básica para la definición del modelo territorial que convenga realizar conjuntamente y punto de referencia fundamental para su

plasmación ajustada en el nuevo planeamiento, pudiendo lograr de este modo una verdadera planificación intermunicipal con perspectivas de futuro y viabilidad conjunta del territorio"[30].

Del análisis de los espacios limítrofes entre municipios, en el planeamiento actual, se deduce una continuidad de tratamiento entre Pontevedra y Poio y Pontevedra y Marin lo que garantiza una confluencia en la definición de tratamiento de los suelos y la inexistencia de conflictos, lo que por otra parte no es más que la manifestación expresa de lo artificioso de las delimitaciones administrativas.

El plan reconoce, como no podría ser de otro modo, a Pontevedra como motor del área territorial definida y entiende que ésta condición debe ser generadora de sinergias de integración y desarrollo autosostenible en su área de influencia.

Se señala con relación a la implantación de las actividades el impacto negativo del Puerto Marin-Pontevedra y la necesidad de evitar la promiscuidad de usos y en especial la obtención de suelo industrial urbanizado superando actuaciones como las de Ence o Tafisa, los terrenos de esta última se convierten, recientemente, en un espacio de oportunidad para regenerar una amplia zona en torno al Lérez y resolver problemas de continuidad urbana.

En relación con los equipamientos se hace un diagnóstico básicamente cualitativo y entendemos que se pretende sea el planeamiento urbanístico quién cuantifique y distribuya.

En lo relativo a las infraestructuras de transporte y movilidad, se hace un análisis pormenorizado de la A-9, se reconoce su papel vertebrador del litoral y su papel estratégico y se plantean sus deficiencias, con conexiones difíciles y colapsadas, la necesidad de la circunvalación de Pontevedra, la mejora de la accesibilidad a equipamientos de carácter metropolitano como el Hospital de Montecelo y la necesidad de segregar los tráficos de distribución de los de largo recorrido. Se hace mención a la vía rápida hacia Bueu como elemento básico en la mejora urbana de Marin, también se hace hincapié en las conexiones con Portugal y las mejoras necesarias de la N-550.

Se hace especial hincapié en la necesidad de la mejora de la infraestructura de transporte en referencia a la reordenación del sistema ferroviario, con una potenciación de los trenes de cercanías necesarios en una aglomeración urbana densa como la del litoral. En el documento se analiza por encima, al no estar definida con precisión, la línea de alta velocidad.

Al hablar del transporte público se hace referencia a la inexistencia de transporte urbano en Pontevedra, a la debilidad del interurbano y a la necesidad de complementariedad intermodal para una mayor eficiencia del servicio.

[30] "Plan Director de Estrategias en los municipios del área territorial de Pontevedra. Diagnóstico-Síntesis"

3.4. Plan General de Ordenación Municipal.

Es la figura prevista por la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (L.O.U.P.M.R.G.) para la ordenación de uno o varios términos municipales completos "clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución" (art. 52).

La entrada en vigor de la L.O.U.P.M.R.G. en enero de 2003 supuso un cambio sustancial en las determinaciones que afectan al contenido del planeamiento, por lo que de forma automática dejó obsoletos un número importante de documentos de planeamiento exigiendo la revisión y adaptación de muchos de ellos. El grado de tramitación alcanzado por los mismos, hace imposible un análisis pormenorizado de los documentos, ya que éstos son inaccesibles, impidiendo conocer cual es la problemática que pone en cuestión el planeamiento vigente y los criterios y objetivos a los que habrán referencia los procesos urbanísticos puestos en marcha.

Referido a los municipios que nos interesan la situación es la siguiente:

- A CORUÑA, cuenta con un plan general, redactado por Prointec y que se aprobó definitivamente en 1998, está en proceso la iniciación de los trabajos para revisar y adaptar el Plan General.

- FERROL, lo reciente de su entrada en vigor, 9 de marzo de 2001, hace que no esté prevista su revisión y adaptación. Su redacción se debe a Oficina de Planeamiento S.A.

- LUGO, su plan general fue aprobado definitivamente el 27 de diciembre de 1990, redactado por CINAM. En la actualidad su revisión y adaptación está en trámite de aprobación inicial, siendo redactado por ETyPSA.

- MONFORTE DE LEMOS, cuenta con un documento aprobado definitivamente. En el momento actual está en fase de Avance su revisión y adaptación por el equipo que dirige Antonio de Vega.

- OURENSE, dispone de un documento reciente, aprobado definitivamente el 3 de julio de 2003, redactado por G.O.C., que está recurrido.

- PONTEVEDRA, su plan general en vigor, aprobado definitivamente el 18 de diciembre de 1989, ha sido redactado por el equipo de José González-Cebrián Tello. Se ha procedido a la contratación de la revisión del Plan General estando hoy en fase de Avance. El redactor del mismo es Consultora Galega.

- SANTIAGO DE COMPOSTELA, cuenta con un plan en vigor redactado por Oficina de Planeamiento S.A. y en proceso de revisión y adaptación por el mismo equipo estando en fase de redacción el documento para su Aprobación Inicial.

- VIGO, el plan actualmente vigente entró en vigor el 10 de mayo de 1993, redactado por los Servicios Técnicos Municipales y T.A.U.L.A. La revisión y adaptación, redactada por Consultora Galega, está en trámite de Aprobación Inicial.

- VILAGARCÍA DE AROUSA, el Plan General vigente fue redactado por Grupcar S.L. y aprobado definitivamente el 4 de febrero de 2004.

Como se puede ver estamos ante situaciones diversas que impiden un análisis homogéneo de la situación, por otra parte, solo se dispone de los documentos vigentes de Lugo, Pontevedra, Ourense, Vigo y Vilagarcía de Arousa y del documento aprobado inicialmente en Monforte de Lemos.

Dado el carácter de este estudio se ha optado exclusivamente por el análisis de sus memorias justificativas y de gestión a través del estudio del Programa de Actuación y Estudio económico financiero al objeto de incidir en el modelo territorial y su inserción en el territorio circundante, así como verificar su grado de adecuación en el momento presente desde los documentos, toda vez que un trabajo de campo pormenorizado de cumplimiento de los mismos no tiene cabida en el análisis.

3.4.1. Plan General de Ordenación Urbana de Lugo.

Dado que desde su aprobación ha habido numerosos cambios legislativos es previsible su obsolescencia desde el punto de vista legal. Desde el punto de vista urbanístico, es desde el que interesa el análisis.

El texto aprobado en 1990 y refundido de 1992, se plantea para el año horizonte 130.000 htes, el municipio de Lugo hoy cuenta con 91.158 htes. De los que un 40% vive en la zona rural, no planteando esta distribución el Plan, ya que da una cifra para la ciudad de 84.094htes.

El Plan habla de la gran capacidad del suelo urbano (41.386viv.) con una capacidad teórica de edificación de 17.875 viv. Se propone un número importante de Unidades de ejecución en las que cabrían 6.120 viv. La capacidad en el suelo urbanizable programado sería de 3.758 viv. exclusivamente en el Sector de Aceña y Aguas Férreas y suelo industrial de La Ermida, ambos a desarrollar en el primer cuatrienio de vigencia del Plan.

Es, sin embargo, el suelo urbanizable no programado el que adquiere mayor protagonismo, por su superficie y localización prácticamente en el borde del suelo urbano, habiéndose gestionado en parte. Sorprende la apuesta con relación al suelo urbanizable no programado, que se justifica como una estrategia de futuro para remediar los déficits existentes, en el apartado de Resumen general de características de la ciudad: “Teniendo en cuenta que en el suelo urbanizable programado gran cantidad de dotaciones de

sistemas generales se han incorporado a la ciudad y que estas dotaciones están sobredimensionadas en relación con las estrictamente necesarias, se aprecia el camino, ya algunas veces indicado, para paliar los déficits existentes, camino que, tomado como estrategia cara al futuro y a largo plazo, puede dar lugar a políticas de creación de dotaciones a lo largo del Paseo Central, y no sólo en suelo urbano, a base de las cesiones para sistemas generales que los programas de actuación urbanística deben realizar y a base de la expropiación pura y simple de terrenos o la permuta de los terrenos de cesión obligatoria capaces para el a10% del aprovechamiento total de cada polígono para el que se redacte el oportuno plan parcial"[31]

El suelo industrial, una de las necesidades detectadas por el Plan Estratégico en un planteamiento de futuro, se ha desarrollado en parte de los 1.384.040 m^2 previstos, en unidades de actuación en suelo urbano y en el programado. Siendo la existencia de suelo urbanizado industrial una de las necesidades más relevantes del término municipal, aún cuando existan actuaciones en marcha como la derivada del reciente Convenio con el Ministerio de Defensa.

En cuando al modelo a largo plazo se plantean los siguientes criterios: "adecuada superficie de suelo urbano, y cantidad relativamente holgada de suelo urbanizable (con una extensión programada de uso residencial e industrial adaptada a las expectativas correspondientes al año horizonte del PGOU) mientras que se clasifica como suelo urbanizable sin protección especial a la mayor superficie del Término Municipal salvaguardando, sin embargo, con el mayor cuidado, los elementos de especial protección en las diferentes clases de suelo protegido"[32].

Al tiempo que en lo relativo a la estructura general y orgánica del territorio, el plan opta de manera decidida por la ruptura del crecimiento histórico, en cualquier caso "constituirá una saludable precaución prever la posibilidad de un desarrollo que permita la transformación y el crecimiento de la ciudad de una forma indefinida sin las trabas que el modelo radioconcéntrico comporta"[33]. Se propone así un modelo espacial que, respetando el trazado radioconcéntrico permita el crecimiento hacia el Norte aprovechando las infraestructuras de transporte existentes, como elemento generador de orden en el crecimiento orgánico preexistente.

Se deja aparte el Conjunto Histórico declarado que ha sometido a un Plan Especial de Protección del Casco Amurallado, ya tramitado como Plan Especial de Protección, Rehabilitación y Reforma Interior del Recinto Amurallado de Lugo y su zona de Influencia.

Es de resaltar que el Plan proponía unas expectativas de crecimiento muy amplias que el tiempo se ha encargado de ajustar, pese al crecimiento sostenido que mantiene la ciudad, en gran parte debido al vaciamiento de población de su entorno, cada vez más dependiente de la capital sin que se haya producido el proceso de "nucleación urbana" pretendido para el medio rural. Se ha producido así mismo en proceso

[31] Memoria Justificativa del PGOU. Lugo.
[32] Ibd. ibd. Pág. 69.
[33] Ibd. Ibd.

edificatorio en el que aparece un número importante de viviendas vacías, que aparecen como refugio de la inversión de la población rural.

Es indudable que se ha producido un cambio importante en cuanto al grado de urbanización de la ciudad así como en la red viaria de penetración y de largo recorrido que ha contribuido a una mejora de la imagen y calidad de vida de Lugo. Mejoras a las que también ha contribuido la implantación del Campus Universitario que de algún modo dinamiza la vida cotidiana de la ciudad, circunstancia esta última que el Plan Estratégico valora de forma muy positiva y considera una fortaleza de Lugo de cara al futuro.

El Plan general aprobado en 1990, se ha quedado obsoleto en sus planteamientos, lo que exige una revisión, que aunque prevista con tiempo se ha ido retrasando largamente por circunstancias diversas, entre las que ha tenido una gran importancia la entrada en vigor en la L.O.U.P.M.R.G. que ha exigido una revisión en profundidad de sus planteamientos.

3.4.2. Plan General de Ordenación Municipal de Monforte de Lemos.

El texto del que disponemos es el sometido a aprobación inicial en agosto de 2002 y desarrollado conforme a la Ley 1/1997 del Suelo de Galicia.

Monforte es la cabecera de la comarca de Terra de Lemos, centro de servicios y comercio tradicional de la zona y punto neurálgico en la relación con la Meseta a través de Ponferrada y León. Encrucijada del ferrocarril el Plan lo reconoce como un problema y no como potencialidad, en un momento en el que el sector del transporte está en un proceso importante de reestructuración.

El Plan apuesta por la estabilidad del municipio, limitando su crecimiento al ya previsto en el plan que revisa y está sin ejecutar. Sus objetivos más explícitos son el completar y consolidar el tejido urbano del núcleo rector del municipio, apostar por la edificación en los núcleos frente a los suelos no urbanizables comunes, situación está última que se detecta como clave en la desestructuración del núcleo urbano, con la creación de una periferia inconclusa y que impide propuestas de diseño integradoras. El otro objetivo hace referencia a la puesta en valor del conjunto histórico.

En lo relativo al suelo urbanizable, éste queda limitado al ya delimitado, como queda dicho, en el plan anterior. Tres sectores de residencial, uno de equipamientos y tres industriales de los que el que se reserva para plataforma logística del Puerto Seco de Monforte alcanza una mayor superficie (1.325.000 m^2).

Sorprende la escasa ambición del Plan que ni siquiera plantea el Puerto Seco, como una determinación prioritaria, no recoge la potencialidad de Monforte como cabecera de comarca, desaprovechando su valor nodal en el territorio en que se sitúa, y su capacidad como centro dinamizador de una zona en proceso de retroceso acelerado y que necesita cambiar de trayectoria para el equilibrio necesario del conjunto de Galicia.

El documento de orden de prioridades Estudio Económico Financiero es simplemente enunciativo y sin una priorización expresa que permita la definición de un modelo claro de futuro.

3.4.3. Plan General de Ordenación Municipal de Ourense.

El Plan de Ourense se aprueba en el año 2003 como revisión del aprobado el 16 de septiembre de 1986. Como justificación de la necesidad de la revisión se plantea, no solo, el tiempo transcurrido o la voluntad política de la Corporación sino también en la superación del modelo propuesto por el plan de 1986.

Este plan tiene una azarosa tramitación tal como se expresa en su Memoria Justificativa toda vez que se va tramitando, con modificaciones legislativas sucesivas para concluir su tramitación con la Ley 9/2002, de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

La Memoria Justificativa se dedica en gran parte a un desarrollo de carácter conceptual de cada una de las variables a considerar en el planeamiento desde el medio natural al construido. Se construye asi un cuerpo de doctrina de carácter más cultural que urbanístico como inspirador de las propuestas y "posicionamiento del planificador ante los mecanismos de operación e intervención en la ciudad contemporánea"[34].

Las directrices se desglosan en seis grandes epígrafes, desglosados en subepígrafes que definen como condiciones particulares el contenido de carácter mas general:

- La idea global del PGOM. Ourense como ciudad emergente.
- La recuperación y puesta en valor de la componente mítica e histórica de la tradición. El paisaje rural.
- La energía potencial de la ciudad.
- La política urbanística para las nuevas áreas residenciales de la ciudad.
- Los nuevos sistemas generales viarios de la ciudad.
- El sistema de los grandes parques urbanos y otros espacios libres de uso y dominio público.

Estas directrices sirven como criterios para la descripción de proyectos a distintas escalas, en los que el "leiv motiv" es el respeto al medio natural y la protección del patrimonio, así a modo de ejemplo el sistema fluvial Miño-Barbaña-Loña se convierte en factor de permeabilidad, conexión y continuidad del tejido urbano.

[34] Plan General de Ordenación Municipal de Ourense. Memoria Justificativa, pág. 54.

El principal valor del plan, desde nuestro punto de vista, es el posicionamiento de la ciudad en el territorio como una pieza fundamental en el conjunto gallego y a estos efectos es la primera directriz la que impregna el conjunto del plan y la que da lugar a propuestas de mayor contenido territorial.

"Se expresa con ello la idea global de la Ciudad emergente como centro de decisiones de un Territorio amplio y diverso, necesitado de nuevas estrategias de organización comarcal y provincial, en las que la ciudad de Ourense deberá competir, con otras áreas urbanas o conjuntos metropolitanos, y redefinir sus políticas de afirmación territorial y de administración de su espacio.

En este sentido Ourense, conjuntamente con el área funcional en que se inserta, deberá afirmar su estatus de territorio urbanizado y su dimensión capitalina e incorporar los elementos de dinamización que necesite en su proyecto de futuro. Para ello debe disponerse la planificación de un consenso territorial que permita incorporar la necesaria complementariedad dentro del Sistema de cabeceras urbanas, de la estructura autonómica y de la euro región"[35].

Así Ourense adquiere el papel de protagonista en un área más amplia y más adelante reivindica su carácter de potencial rector como núcleo de centralidad en la zona suroriental de Galicia y su carácter transfronterizo que le coloca en la cabecera de las relaciones con el espacio interior portugués, en este sentido el PGOM presenta un contenido estratégico bien definido y en el que merecería la pena profundizar a medio y largo plazo.

En los distintos subepígrafes planteados se van desarrollando las potencialidades territoriales, básicamente de carácter económico que tiene Ourense, en los términos de su coordinación "Se deberán potenciar y dimensionar las propuestas de las áreas industriales existentes dentro del territorio municipal y coordinar su emplazamiento con las zonas de actividad económica emergente en el área funcional de la ciudad, que incluye asimismo, como es lógico, el territorio de los términos municipales vecinos"[36] y así, en relación con la cualificación industrial, se señala que es precisa la especialización del territorio en el que su futuro ha de manifestarse: "seleccionando actividades que pueden ser complementarias de las áreas y parques industriales de los Municipios vecinos, integrándose funcional y estructuralmente por medio de una mancomunidad o consorcio que gestione la obtención de los servicios urbanísticos y que garantice su eficacia en términos de competitividad y racionalidad económica"[37].

La interpretación de la red viaria y la importancia de la red ferroviaria en la que persiste una incógnita que afecta también a Vigo, es decir, el trazado de alta velocidad son variables que tienen un gran peso en el conjunto del plan y son objeto de definición de propuestas concretas como pueda ser el énfasis con la potenciación de un centro de distribución de mercancías conjunta con los municipios de San Ciprián y Pereiro de Aguiar, "su interés va más allá de las necesidades locales siendo una infraestructura de soporte de

[35] Ibd. ibd. pág. 55.
[36] Ibd. ibd. pág. 55.
[37] Ibd. ibd. pág. 55.

inestimable valor para el territorio sin fronteras que abarca la Provincia, la Comunidad Autónoma y el Norte de Portugal"[38].

Profundizando en el tema aparece como objetivo la recuperación de su papel histórico como nudo de comunicaciones. Aún cuando la cita es muy larga es clara como posicionamiento estratégico de la ciudad: "Dentro del marco que ofrece el proceso de articulación en la Comunidad Europea, la ciudad se ubica reforzada con cualidades específicas dentro de la Euro región galaico-portuguesa que no pueden desconocerse, así como en los ejes complementarios que aglutinan los occidentes Atlánticos de la Comunidad.

En esa medida, es imprescindible que adopte el papel de abanderada en la incorporación de la Provincia en las rutas transfronterizas y las redes internacionales del Transporte.

La cooperación y los flujos económicos entre Galicia y el norte de Portugal, se deben convertir en un referente para la recuperación del papel histórico que tuvo la Ciudad como nudo de comunicaciones. Para ello será necesario crear ejes de conexión con las ciudades de ciudades interiores: Ourense, Braga, Güimarâes, Braganza, Vila Real.

Para ello las conexiones Santiago-Ourense, Oporto-Chaves-Verín ó la conexión Viana do Castelo-Lindoso-Xinzo de Limia, serán factores adicionales de generación de nuevas oportunidades.

Inevitablemente fortalecerá su posición como centro estratégico del Territorio interior del sur de la Comunidad Autónoma"[39].

De nuevo al hablar de las propuestas de desarrollo terciario y comercial hace referencia no solo a la ciudad existente, sino que aparece como una necesaria proyección de futura para ésta y territorios complementarios.

El PGOM de Ourense se manifiesta como un documento posicionado a favor de una proyección amplia de Ourense en el territorio, con voluntad de articular propuestas de conjunto que permitan reestructurar y dotar de un papel al interior de la Euroregión con una clara vocación de liderazgo, aún cuando entendemos que debía existir un consenso social y político, al margen del planeamiento físico municipal, que reforzase ese papel que Ourense quiere y puede ejercer como espacio intermedio en el eje N-S configurado por Lugo-Ourense-Verin-Chaves-Vila Real.

En cuanto a la estrategia de actuación y el estudio económico-financiero señalar que carecen del impulso del resto del documento, se trata de un documento convencional con una evaluación económica, un inventario de acciones y su priorización sin el alcance que debería tener en una visión creativa o recreativa del territorio.

[38] Ibd. ibd. pág. PGOM. pág. 56.
[39] Ibd. ibd. Pág. 57.

3.4.4. Plan General de Pontevedra.

El Plan General de Pontevedra, es el más antiguo de los documentos de la zona gallega del Eixo Atlántico, y de los analizados es el que presentaba, en su momento, una más clara visión territorial, era un plan con voluntad de actuar como esquema director para el desarrollo municipal, desarrollando bajo esa premisa las grandes líneas maestras del Plan. Interesa destacar dos de sus apartados por la incorporación de nuevas formas de lectura de la capacidad del planeamiento general: Establecimiento de las grandes líneas estructurales del territorio y las grandes implantaciones territoriales.

Se trata por otra parte de un plan con una metodología que es clara herencia de la estructuración que guiaba el planeamiento de la Ley del Suelo de 1976 y heredera del planeamiento científico.

Así el plan "No debe conducir a la expansión física de la ciudad de crecimiento acelerado. Sino más bien de "expansión selectiva de progreso sostenido pero no indiferenciado, donde la calidad de las soluciones y la pluralidad de alternativas de desarrollo urbanístico desempeñan papeles destacados"[40] y a este control se dirigen todas las actuaciones previstas introduciendo en fecha temprana, en nuestro entorno, el concepto de calidad de vida como contenido esencial del Plan, la viabilidad preside el diseño de las ordenaciones, hay una preocupación por la obtención de espacios libres, zonas verdes y equipamientos "garantía definitiva de la calidad urbana social"[41].

Las infraestructuras se consideran con carácter territorial, a título de ejemplo recoge para el abastecimiento el "Anteproyecto de abastecimiento de agua de Pontevedra, Poio, Sanxenso, Marin y Bueu", existiendo con igual denominación un proyecto de saneamiento. Esta línea de trabajo territorial es la que continua el Plan Director de Estrategia y que cabría esperar adoptase el nuevo Plan General, toda vez que puede considerarse una oportunidad que el mismo equipo redacte el planeamiento general de Vigo y el de Pontevedra, ampliándose por tanto el campo de trabajo en una de las zonas en las que confluyen mayores oportunidades del territorio gallego.

El Plan planteaba por otra parte el control de las empresas, contaminantes, Tafisa, Ence, Elnosa y ya se tenían en cuenta situaciones como el abandono de Tafisa (104.000 m^2) para la que el Plan preveía la redacción de un Plan Especial de Reforma Interior y que hoy se convierte en una oportunidad estratégica si se produce en sus terrenos la instalación de la Facultad de Bellas Artes.

El plan preve la creación de suelos industriales como generadores de empleo y reequilibrio en una ciudad con una vocación tradicionalmente administrativa y de servicios, sin descuidar la ordenación de lo que venían siendo las periferias de Pontevedra, carreteras de Vigo y Ourense y planteando la previsión de crecimientos hacia Ponte Caldelas.

[40] González-Cebrián Tello, J. y otros "Revisión y Adaptación del Plan General de Pontevedra". Pontevedra 1989. pág. 5.
[41] Ibid. ibid. pág. 6.

El plan ha propiciado un cambio de imagen importante y de generación de urbanización, si bien no ha eliminado el problema de la densificación uno de los objetivos del Plan.

Así en los años recientes hemos asistido a la ordenación del Lérez y a la aparición de nuevos puentes que al igual que en Ourense sirven para permeabilizar el tejido urbano, en este caso poniendo en contacto las dos orillas de la ría. La peatonalización y ordenación de los aparcamientos ha supuesto la recuperación del espacio ciudadano y una intervención en la mejora de la imagen urbana y la calidad de vida.

En lo relativo a la gestión incide en el concepto de desarrollo autosuficiente al objeto de demostrar la viabilidad al Plan y al impulso del sector público, frente a la escasa dimensión de las oficinas técnicas municipales. La gestión llega a convertirse en el eje del plan, con una definición importante del diseño de las distintas piezas, cercano al plan proyecto vigente en la época.

Se trata de un plan ambivalente, que habla de completar el tratamiento a distintas escalas, restructurar implantaciones espontáneas, permeabilizar, reequipar y admitir crecimientos controlados reconociendo la escala de la ciudad.

Al Plan se han añadido novedades como el Palacio de Congresos, como refuerzo de centralidad infrautilizado o la construcción del Campus Universitario un claro componente estratégico de futuro si se produce el refuerzo necesario de actividad y las previsibles sinergias de un campo desdoblado en tres sedes, en un triángulo de equilibrio del sur de Galicia.

En conjunto se trata de un plan adecuado para el momento en que se redactó y que permite la puesta en marcha de un nuevo Plan que ha de servir para conducir los procesos latentes de creación de un nuevo espacio metropolitano que debe ser claramente complementario del de Vigo, con funcionalidades muy distintas y que exigen la puesta en común de proyectos estratégicos.

3.4.5. Plan General de Ordenación Urbana de Vigo.

El Plan General de Vigo entró en vigor en mayo de 1993, con una peculiar denominación, fruto de una larga y azarosa tramitación: Expediente de Subsanación de Deficiencias del P.G.O.U. de 1988 en su Adaptación a la Ley 11/85 de 22 de agosto de adaptación de la del Suelo a Galicia".

Se trata, por tanto de un documento redactado conforme a la primera legislación urbanística gallega, en la actualidad se encuentra en proceso de revisión, y entregado el documento para su aprobación inicial.

El documento que está en vigor se redactó en un plazo muy corto de tiempo atendiendo a un requerimiento de la Xunta de Galicia y sin un debate previo del modelo de ciudad a definir, es decir no existían unos objetivos claros, excepción hecha del cumplimiento del requerimiento. En esta situación se trabajo diferenciando el Núcleo Central, coincidente prácticamente con el suelo urbano existente o ciudad consolidada y la zona exterior, es decir, el medio rural y el sistema de núcleos más o menos evolucionados a lo largo del tiempo, que poco o nada tenían que ver con el poblamiento originario vinculado al sector

primario, de ahí la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable y con una categorización, que respondiendo a los requisitos de la Ley 11/85, los denominaba: Núcleos Urbanos, Tradicionales, de Reciente Formación y de Nueva Creación a aquellos que servían para completar la estructura territorial.

Los años de vigencia del Plan han servido para crear una conciencia de la necesidad del planeamiento como instrumento de desarrollo urbano y lo que es más importante la necesidad de la gestión urbanística en un municipio, por otra parte no distinto de los otros gallegos, en los que la promoción y ciudadanos en general estaban habituados a actuar sin una cultura urbanística de respeto no solo a la normativa, sino también al medio, exigiendo del planeamiento la definición pormenorizada que excluía la comprensión de la necesidad de los servicios y dotaciones y la de la recuperación de las plusvalías por parte de la ciudadanía. Es decir, ha servido para crear un hábito de actuación integral en el territorio, difundiendo urbanización, con un efecto contaminador positivo, en un proceso no exento de avatares. Así en los últimos años se fueron planteando diversos recursos, que han creado un clima de inseguridad jurídica que poco ha poco ha conducido al rechazo del plan, lo que junto con la aparición de sucesivas legislaciones han llevado a la revisión hoy en marcha.

No obstante, es innegable la capacidad que el Plan ha tenido para transformar, aunque sea puntualmente, la ciudad. Se ha producido un incremento de espacios libres y dotaciones, la extensión de la urbanización con mejora de la imagen urbana y ha contribuido a la creación de un incipiente patrimonio municipal de suelo que colabora a mejorar la capacidad de gestión de la administración.

Las actuaciones integradas se han producido tanto en suelo urbano como en el territorio rural, aún cuando en éste en las parroquias más dinámicas. Así en los últimos años se han aprobado definitivamente 177 Estudios de Detalle y 40 modificaciones puntuales, actuaciones que aún sin un análisis pormenorizado nos hablan del dinamismo de la ciudad y del propio plan para evolucionar y adaptarse ordenando grandes, extensiones de la ciudad y atender a las demandas de la sociedad.

En cuanto a instrumentos de gestión se han desarrollado cincuenta y tres proyectos de compensación por la iniciativa privada, siendo menor la incidencia de la iniciativa pública. En cuanto a proyectos de urbanización se han aprobado 115 proyectos que, a distintas escalas, han ido completando y mejorando la urbanización en una ciudad en la que ésta era una asignatura pendiente, dado el crecimiento espontáneo de la misma en muchos casos fuera de la legalidad.

Los proyectos que contribuyen a transformar la ciudad existente, como son los Planes Especiales de Reforma Interior, se han aprobado definitivamente veintiuno, siendo quizás esta la figura de planeamiento que más paralizaciones y desestimientos ha sufrido, al igual que los Planes Especiales de Mejora del Medio. De éstos solo se han aprobado nueve, dada la complejidad social y de propiedad existente y la necesidad de procesos de demolición e indemnizaciones difíciles de comprender por una población que ha disfrutado de su territorio tradicionalmente sin injerencias externas.

En lo relativo a la nueva extensión de la ciudad es quizás donde se ha avanzado menos, así solo se han tramitado ocho Planes Parciales y tres Programas de Actuación Urbanístico, siendo uno de ellos una pieza relevante en el completamiento de la ciudad como es el PAU de Navia.

Se han tramitado así mismo documentos que son piezas fundamentales en la evolución de la ciudad como el Plan Especial de Ordenación del Puerto de Vigo o el Plan Especial de Regeneración del río Lagares o en la protección de su patrimonio como el PEPRI de Bouzas.

Es ésta la situación de partida con la que se encuentra el nuevo Plan General, con una visión muy positiva de cara a su tramitación por parte de la ciudadanía y de la necesidad de su impulsión, por lo que el debate futuro se plantea de un gran interés. El tiempo de su elaboración permite ser optimistas en la definición de un nuevo modelo de ciudad a partir de la creación de una marca de identidad de Vigo, como espacio de centralidad en una Euroregión amplia.

3.4.6. Plan General de Ordenación Municipal de Vilagarcía de Arousa.

El documento de planeamiento general vigente en Vilagarcía de Arousa se aprobó definitivamente el 4 de febrero del año 2004. Dicho documento se redactó como revisión del aprobado el 19 de diciembre de 1986, al tiempo que se producía su adaptación a la Ley 1/1997, del suelo de Galicia.

El Plan se redacta con una dependencia total del Plan de 1986, cuyo contenido solo se le pretende adecuar a la Ley de 1997, mejorar la gestión y reconducir el proceso de mezcla de usos residencial-industrial que ha generado no solo un bajo nivel de urbanización, sino también una heterogeneidad incompatible con la ordenación perseguida.

En el conjunto de la documentación revisada no se define la vocación del municipio, estamos ante la prolongación de la situación de partida, que dio lugar al Plan de 1986, con las mejoras sobrevenidas de los cambios sociales y de comportamiento en relación con el uso del territorio. “El modelo territorial propuesto ordena el territorio partiendo de un modelo de crecimiento polinuclear a través de los núcleos de población existentes, tradicionales o no, articulándolo con una clasificación y calificación del suelo de potencialidad productiva y posibilidades paisajísticas que proporcione un adecuado equilibrio territorial”[42].

Es pues un plan de continuidad y no de ruptura, renuncia de forma expresa al cambio. La aceptación de la realidad como tal es, por otra parte común al planeamiento en Galicia, dada la escasa capacidad técnica y económica interna de la mayoría de los municipios, son escasos aquellos que se pueden considerar como dinámicos o tienen entidad suficiente, esto hace que se asuma la realidad sin discutirla, solo se reequilibra, reestructura o completa, no hay propuestas creativas de transformación o intención de intervenir de forma potente en el medio: Quizás, planteamientos estratégicos, alianzas entre municipios y el aprovechamiento de las sinergias de pequeñas actuaciones podrían ser los catalizadores que propiciasen el cambio, admitiendo el concepto de ciudad-región como emblema de futuro.

[42] Plan General de ordenación urbana. Memoria Justificativa. pág. 38.

En el documento solo se menciona de forma tangencial su condición de cabecera de la comarca Arousa-O Salnés, su tratamiento es cerrado al conjunto municipal y no plantea relación de coordinación u oposición alguna a los municipios limítrofes, solo hay referencias tangenciales a su papel en un territorio más amplio.

Se plantean tres tipos de objetivos de lo general a lo particular: Genéricos, singulares y particulares, entre los particulares y pese a lo que se podría esperar de objetivos como el denominado: Desarrollo urbanístico controlado y armónico con el medio y la estructura territorial, éste se reduce en su descripción exclusivamente al término municipal.

Sin embargo es inevitable que razones de localización obliguen a un posicionamiento desde el propio municipio con el conjunto del territorio en el que se inserta y así en el objetivo: "Equilibrar y articular las distintas áreas y actividades del término municipal, corrigiendo las disfuncionalidades y distorsiones existentes", en su descripción se dice: "Teniendo en cuenta el protagonismo del área urbana de Villagarcia posee dentro de la comarca Arousa-Salnés, tanto en el aspecto social y administrativo como en el cultural y económico, parece evidente constatar su carácter de centro neurálgico de dicha comarca. Esta situación histórica provoca una fuerte atracción de actividades de todo tipo, que es preciso ordenar y estructurar de forma armónica y equilibrada",[43] lo que no deja de ser coincidente con el diagnóstico planteado por las hipótesis de las Directrices de Ordenación del Territorio y que contra lo que cabe esperar no se traduce en ninguna propuesta concreta.

De nuevo cuando se plantea el objetivo de "Fomentar las relaciones sociales y culturales", lo es solo a nivel enunciativo: "Vilagarcía, como centro neurálgico de la comarca Arousa-Salnés, tiene un protagonismo especial, abarcando funciones de tipo supramunicipal que dan servicio a la totalidad de la comarca. Muchas de estas funciones están directamente relacionadas con actividades sociales y culturales, algunas de las cuales son insuficientes por no existir las infraestructuras y los equipamientos adecuados para realizarlos".[44]

En cuanto a los objetivos particulares hacen referencia exclusiva al término municipal, no obstante, se plantean dos que pueden tener relevancia, por cuanto el primero atañe a hacer viable lo propuesto en las hipótesis elaboradas para las directrices: "Potenciar el área urbana de Villagarcia como centro social, administrativo, comercial y cultural de la comarca de Arousa-Salnés" y otro: "Establecer un modelo territorial basado en una articulación armónica y equilibrada entre Vilagarcía-Carril-Villaxoan-desarrollos lineales – núcleos rurales-suelo rústico", intención que de dar el salto cualitativo de lo particular a lo general podría poner asi en marcha un proceso de reestructuración del litoral de Galicia, y al tiempo plantear la recualificación del borde costero por encadenamiento de actuaciones en la costa y en especial las zonas portuarias, esbozando el objetivo, asignatura pendiente hoy en Galicia de ordenar racionalmente la funcionalidad de la costa en su conjunto.

[43] Ibid. ibid. pág. 10.
[44] Ibid. ibib. pág. 14.

Solo el primero de los objetivos recogidos plantea actuaciones concretas como la recuperación de la centralidad o la implantación de equipamientos potentes como el hospital comarcal o el reforzamiento del recinto de Fexdega.

Los objetivos puntuales, como no podría ser de otro modo, son pequeños ajustes del Plan que se revisa.

En cuanto al Programa y Estudio-Económico-Financiero, ambos se desarrollan bajo la premisa de flexibilizar las actuaciones con una ejecución que depende de la iniciativa privada y de determinadas condiciones de la promoción, sin menoscabo de las garantías de integración urbanística en la estructura general. Ambos documentos se refieren exclusivamente a obras ordinarias de implantación de infraestructuras, obtención de equipamientos y zonas verdes, sin un carácter general que supongan propuestas estructurantes en el territorio.

3.5. Conclusiones.

Como primeras conclusiones en el proceso de recogida de la documentación y del análisis de los documentos existentes, puede deducirse que el problema más importante al que nos encontramos es la carencia de la conciencia de pertenencia a un territorio común, con relaciones muy complejas y necesitado de actuación bajo criterios de solidariedad interterritorial.

Se hace preciso fomentar un sentimiento de querencia del territorio como un bien valioso y escaso, fuente de oportunidades para el conjunto del territorio.

Así las Directrices de planeamiento largo tiempo paralizadas tienen un Avance aprobado que a día de hoy no se conoce, el Plan Comarcal permanece sin gestionar pese a las indudables ventajas que una gestión urbanística y de servicios por comarcas supondría para los municipios con menos recursos y el planeamiento general responde a visiones dentro de fronteras y de competitividad con los municipios colindantes.

Existe un miedo importante en aceptar un proceso de transformación en el que las claves serían la coordinación y la complementariedad, ante el temor de la pérdida de competencias, lo que impide una gestión eficaz del territorio y que la ciudad y su área de influencia inmediata puedan contemplarse como un sistema funcional.

Por otra parte, la historia urbanística reciente en Galicia no ha sido capaz de involucrar a los ciudadanos en su planeamiento, ni en el entendimiento del mismo como un medio para mejorar su calidad de vida, lo que impide un avance de la cohesión interna y el refuerzo de la identidad de la ciudad como modo de participación en una red de ciudades más amplia.

No ha habido un debate general a nivel local y entiendo que tampoco en la Euroregión acerca de cuales serían las inversiones estratégicas de cara al futuro, más allá del corto plazo. Se precisa una visión integradora que permita un proceso de vertebración del territorio, señalando los núcleos rectores,

supliendo la falta de complementariedad y articulación de los municipios medios y pequeños, la mayoría del territorio gallego, potenciando escalas intermedias, considerando las "ciudades medias como redentoras de asimetrías funcionales" (Gaspar, 1998).

El recorrido por hacer es muy largo a partir de la concienciación de políticos y ciudadanos de la necesidad del planeamiento y de la planificación como instrumento de organización y desarrollo futuro del territorio. El tratamiento de la planificación del Eixo Atlántico a través de las ciudades en exclusiva condena al fracaso cualquier propuesta de desarrollo.

Es preciso analizar el desarrollo regional a una escala superior identificando continuidad donde haya un elementos estructurantes comunes: Miño, Duero, litoral atlántico. Estos ejes podrán ser una forma de intervención más profunda en cuestiones ligadas al sistema urbano, demografía, desarrollo económico-social, ambiente, etc. Es necesario aprovechar las potencialidades del planeamiento sectorial para optimizar recursos.

Un primer paso podría ser encontrar proyectos de conjunto, si tomamos a título de ejemplo el desarrollo turístico del Duero, para el que se ha elaborado un plan previsto como un instrumento estructurante y dinamizador del desarrollo social de toda la región. El establecimiento de sinergias, la creación de redes funcionales en una lógica de policentrismo, representan sin duda un proceso de desarrollo que no discrimina a las regiones más desfavorecidas, "la heterogeneidad del territorio se convierte no en restricción sino en un recurso"[45].

Cooperación que se puede concretar en redes temáticas a través de la especialización funcional de los diferentes polos que componen la región, lo que permitirá economizar recursos y aumentar la cohesión del territorio.

El establecimiento de relaciones de complementariedad requiere la aparición y refuerzo de relaciones transversales hoy prácticamente inexistentes o muy débiles que exige la duplicación de un eje Norte-Sur que cierre una malla funcional en el conjunto de la Euroregión y garantice la incorporación al Arco Atlántico a través del estado español.

Las economías de escala que resultarían de una estrategia conjunta constituirán, sin duda, una forma de optimización de recursos y de aproximación a un modelo de desarrollo sostenible mas integrado, y por consiguiente, más deseable. En ese sentido, la articulación entre los distintos municipios y entidades, a través de la creación de plataformas comunes de desarrollo, es una necesidad fundamental a la cual la Administración Autonómicas y Local deben dar respuesta.

[45] Brandâo, F. y Oliveira, C. "O alto Douro vinhateiro e a área metropolitana do Porto. Dependencia e complementariedade". Foro Territorios 21. Logroño 2004.

La falta de cultura urbanística ha impedido crear "ciudad" y reforzar su identidad, completando, reestructurando y articulando aquellos espacios que históricamente fueron quedando vacíos, componiendo una imagen necesaria para formar parte de proyectos de mayor dimensión.

Los pequeños microcosmos polinucleares (aldeas, lugares) con una clara jerarquización a nivel del núcleo parroquial, pueden ser la imagen de futuro a mayor escala, definida ésta a partir de una forma de entender el territorio arraigada en la población, jerarquía de escalas aldea-parroquia-cabecera municipal-cabecera comarcal (o partido judicial)-estado, cuando no existía la autonomía. Esta forma de organización en una red policéntrica no debería tener una dificultad de implantación por oposición de la ciudadanía, si se explica bien, toda vez que supone la aceptación de un modelo tradicional no solo de ocupación del espacio sino, lo que es más importante de uso de ese espacio, asumiendo un modelo descentralizado.

El entendimiento de la escala local, la comprensión de su dinámica, el desentrañar sus potencialidades debe, en un proceso iterativo, llevarnos a desvelar cuales son sus relaciones con el exterior y por lo tanto, a la comprensión del conjunto y a la capacidad de interactuación para entender el comportamiento del conjunto. Decía Unamuno que "hemos de hallar lo universal en las entrañas de lo local, y en lo circunscrito y limitado, lo eterno".

Hasta ahora el planeamiento urbanístico ha venido siendo argumentado desde el interior del municipio, es decir, no es más que la expresión de una política local, sin relación con el exterior, ignorando la continuidad del medio, la existencia de corredores ecológicos que no entienden de límites, la comunicación con el exterior exige continuidad de las infraestructuras, la calidad de los servicios exige cada vez más que sean compartidos y una política cultural activa no es patrimonio de unos pocos, la manida frase de pensar en global y actuar en lo local es cada vez más expresión de la necesidad de actuar en el largo plazo, las transformaciones físicas requieren tiempo para manifestarse.

Se hace preciso asumir el encadenamiento y especialización del borde litoral como el gran puerto al servicio del Sur de Europa mediante actuaciones de complementariedad y subsidiariedad de los puertos autónomos: O Ferrol-A Coruña-Vilagarcía-Pontevedra-Marín-Vigo-Porto y Leixoes. Con ello alcanzaría una economía de escala que debe basarse en la complementariedad huyendo de competitividades desintegradoras para constituir un polo de peso semejante al puerto de Rotterdam, centrándose en el reequilibrio del Arco Atlántico como marco más amplio de referencia.

Se trataría, en definitiva, de defender el patrimonio ambiental como manifestación cultural y natural, legado de nuestros antepasados, a través de una decidida actuación protectora y diversificada dentro del encuadramiento de la vigente legislación urbanística poniendo en correlación las áreas de interés natural, paisajístico o cultural y, en especial, los elementos del patrimonio histórico y arqueológico.

Construir un territorio menos dependiente de la situación económica en la que el proceso inmobiliario es la nota predominante en la generación de ciudad olvidando otros aspectos sobre las que se apoya la sostenibilidad: cohesión social y medio ambiente.

Hay que pasar página de la tendencia general a la lectura del territorio desde el medio urbano, marginando el amplio mundo rural hasta tiempos no muy lejanos soporte del mundo urbano. Hoy se invierte la situación y el medio rural pasa a ser una reserva con un futuro exclusivamente subsidiado y escasamente protagonista en las decisiones que se toman con relación al mismo.

Entender que la introducción de grandes piezas como elementos de regeneración y creación de nuevas potencialidades en A Coruña-Vigo-Santiago ciudades donde su dinámica o papel en el conjunto autonómico lo permite solo serán acciones coyunturales sino son capaces de dinamizar su entorno y ¿el resto? espacio trasero o espacio de recuperación del equilibrio territorial perdido expresión de calidad de vida ¿flexibilidad frente a la pretendida cientificidad del planeamiento?.

Maria A. Leboreiro Amaro
Vigo, diciembre de 2004

Bibliografía.

Beanchard, J. y alt. "*Cités atlantiques. L'invention de la ville-pays*". La Tour de Aigües. Datar/Editions de l'anbe. 1994.

Brandâo Alves, F. y Oliveira Cruz, C. "*O alto Douro vinhateiro e a área metropolitana do Porto. Dependencia e complementaridade*". Logroño. Foro Territorios 21. 2004.

CINAM. "*Texto Refundido PGOU de Lugo*". 1992.

Comité de Desarrollo Territorial (UE). *"ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE"*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1999.

"Anteproxecto de Lei de creación da Aria Metropolitana de Vigo". Consellería de Xustiza, Interior e Administración Local. Dirección Xeral de Administración Local.

Domínguez, L. y Venade, N. *"As Euro-Regiones e o futuro da Europa: O modelo da Euro-regiâo Galiza-Norte de Portugal"*. Porto. Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. 2004.

G.O.C. "*Plan General Municipal de Ourense*". Formato digital. 2003.

Fernández Güell, J.M. *"Planificación estratégica de ciudades"*. Barcelona. Gustavo Gili. 1997.

Font, A. y alt. *"La ciudad explota"* Barcelona, en R.C.T. nº 156. Octubre 2004.

Foro del Urbanismo y de la Construcción *"El Área Metropolitana de Vigo en el Foro del Urbanismo y de la Construcción"*. Vigo. Cuadernos para el debate nº3. Club Financiero Vigo.

Gaspar, Jorge. "*Cidades médias e cidades intermedias. Novas funçoes territoriais e novas formas urbanas en Portugal*" en "*Ciudades Intermedias. Urbanización y sostenibilidad*". Lleida. Editorial Milenio. 2000.

González-Cebrián Tello, J. y otros, "*Revisión y Adaptación del Plan General de Pontevedra*". Pontevedra. 1989

Ingecon. "*Planeamiento Estratégico de Lugo*". Formato digital.

Juaristi, J. "*Sistemas urbanos y ciudades medias en el arco atlántico*" *en Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad*". Lleida. Editorial Milenio. 2000.

LKS-TTV. "*Plan Director de Estrategias en los municipios del área territorial de Pontevedra. Diagnóstico-Síntesis*". Formado digital. Octubre 2002.

Mumford, Lewis. "*La ciudad en la historia*". Tomo II. Buenos Aires. Edificiones Infinito. 1979.

Narbondo, P. y Ramos, C. "*La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción*". Formato digital.

Precedo Ledo, Andrés. "*O Mapa comarcal de Galicia*". Santiago de Compostela. Gabinete de Planificación y Desenvolvemento Territorial. Xunta de Galicia. 1997.

Precedo Ledo, A. "*Desarrollo Territorial y Planificación comarcal*". Santiago de Compostela. Presidencia Xunta de Galicia. 1994.

Precedo Ledo, A. "*Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*". Madrid. Editorial Síntesis. 2004.

Souto González, X.M. "*Planeamiento estratéxico e área metropolitana de Vigo*". Vigo. Boletín del Instituto de Estudios Vigueses. Año VIII. Número 8. 2002.

Souto González, X.M. direc. "*Planeamento estratéxico e mercadotecnia territorial*". Vigo. Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. 2001.

Taller de Ideas. "*Hipótesis de Modelo Territorial*". Santiago de Compostela. Xunta de Galicia. CPTOPV. 2001.

Vázquez Barquero, A. y alt. "Plan estratégico de Vigo y su área funcional. Plan Vigo 2010". Vigo. Fundación Provigo. 2003.

CAPÍTULO 3B

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO:

PLANEAMENTO EXISTENTE

E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

Manuel Correia Fernandes

I. Introdução.

Os documentos que regulam o planeamento territorial e que são de aplicação geral mais importante em Portugal são, fundamentalmente, o Decreto-Lei 380/99, actualizado pelo Decreto-Lei 310/2003 que estabelece o regime geral do planeamento territorial que tem como referência fundamental o município, e as Leis 10/2003 e 11/2003 que instituem os princípios orientadores do processo de desconcentração ou de descentralização da administração central, possibilitando a constituição de agrupamentos de municípios no sentido da criação de Áreas Metropolitanas (10/2003) e de Comunidades Intermunicipais (11/2003).

O Decreto-Lei 380/99, relativamente à legislação anterior que orientou a elaboração da "primeira geração" de planos, veio introduzir alterações significativas, tentando (embora nem sempre com êxito) objectivar as competências de cada nível da administração e tornar o processo de elaboração e aprovação dos planos mais célere e participado. São de destacar três aspectos fundamentais: a metodologia de participação pública, a obrigatoriedade de criação de mecanismos de perequação e a criação das unidades de execução.

- a metodologia de participação pública prevista na legislação mencionada alarga o âmbito da que anteriormente era possível, permitindo que os interessados participem no processo desde o seu início através da "consulta prévia" que ocorre logo após a decisão de rever ou elaborar o plano. A consulta prévia permite aos interessados exporem as suas preocupações e expectativas em fase inicial da elaboração do plano, permitindo que as mesmas sejam analisadas e ponderadas, tornando consequente a participação dos cidadãos.

- a obrigatoriedade de criação de mecanismos de perequação possibilita a aplicação do princípio da igualdade de tratamento dos cidadãos e permite "controlar" os processos de especulação imobiliária

associados à execução de grandes projectos urbanos ou à elaboração de estudos de qualificação urbanística.

- a criação das unidades de execução veio permitir algum controle nos prazos de execução dos planos, possibilitando que, independentemente da dinâmica dos proprietários, projectos de relevo possam ser executados ainda que tenha que recorrer-se à expropriação. A unidade de execução pode tornar-se efectiva por iniciativa directa da administração, ou por concessão.

Existe outra legislação que, sendo embora de âmbito nacional, tem apenas aplicação limitada ou sectorial, influencia directamente o processo de planeamento municipal cujo instrumento essencial continua, no entanto, a ser o Plano Director Municipal (PDM). É, por exemplo, o caso dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), dos Planos Rodoviários e Ferroviários (ambos de âmbito nacional), dos Planos de Desenvolvimento Regional (PROT's) que abrangem regiões ou áreas importantes que podem mesmo abranger mais do que um município, como é o caso do PROTAL, do POZOR e de outros abrangendo áreas identificadas com valores carácter patrimonial, ambiental ou qualquer outro aglutinador de vontades, interesses ou problemas.

Para além destes instrumentos de planeamento e/ou ordenamento, em geral promovidos pela administração central ou até com origem nas Comissões de Coordenação RegioCCR's, há outros projectos ou programas especiais que tendo embora âmbitos de aplicação sectorial, têm reflexos importantes nos planos de ordenamento territorial a nível municipal (PDM) como é, por exemplo, o caso do programa POLIS, cuja implementação está exclusivamente dependente da vontade dos municípios.

Existem, contudo, outros elementos condicionadores do planeamento territorial desenvolvido pelos municípios, embora da competência da administração central, com um estatuto vinculativo, como são, por exemplo, as áreas definidas como de interesse agrícola e ecológico que dão origem às áreas de Reserva Agrícola Nacional (RAN) e de Reserva Ecológica Nacional (REN) ou, ainda, das áreas associadas a cursos de água, albufeiras ou outras definidas como "de protecção" seja a monumentos e sítios, seja a actividades como, por exemplo, portuária ou mineira ou outras.

Em qualquer caso, a unidade de planeamento com incidência urbanística, continua a ser, exclusivamente, o município, através do respectivo PDM, não existindo, até ao momento, qualquer outro nível ou instância de planeamento. Até ao presente, apenas existiam formal e legalmente, duas áreas metropolitanas, envolvendo agrupamentos de municípios: a Área Metropolitana do Porto, que envolvia nove municípios e a Área Metropolitana de Lisboa que, por seu lado, envolvia dezoito municípios. Em termos de associativismo municipal e por lei, podiam também existir as chamadas Associações de Municípios mas, na realidade, nem umas nem outras tinham - nem têm ainda – e na prática, qualquer relevância para efeitos de planeamento e ordenamento territorial.

A generalidade dos municípios, deu início à elaboração dos respectivos PDM's nos primeiros anos da década de noventa. A necessidade de aceder a fundos comunitários foi, então, a razão mais forte e mais imediata para que os municípios se lançassem naquela tarefa. Por isso, os Planos então elaborados são

documentos de teor eminentemente instrumental e burocrático e repetitivos uns em relação aos outros. Na maior parte dos casos, conduziram mesmo a desenvolvimentos aleatórios dos respectivos territórios e, em geral, a tipos de crescimento desordenado e não raro caótico.

A análise da prática de dez anos de planeamento não está, contudo, feita nem quantitativa nem qualitativamente. Conhecemos alguns dos seus efeitos, conhecemos algumas consequências do que consideramos distorções e perversões da aplicação dos Planos chamados de "primeira geração" mas nenhum desse saber está devidamente tratado e sistematizado. Tudo o que se possa dizer a este respeito não será, por isso, mais do que a leitura da realidade de hoje que, naturalmente, consideramos o resultado desses mesmos Planos mas nada garante que, sem Planos, os factos e a realidade fossem diferentes. Quer isto dizer que nada prova que exista um nexo de causalidade entre o planeamento feito e território construído, tal como hoje o encontramos.

Seja por imperativo legal, seja por razões de política autárquica ou outra, seja por simples razões de carácter operacional, seja, ainda, porque a passagem do tempo assim o determinou, o facto é que, actualmente, quase todos os municípios procedem à revisão mais ou menos profunda dos seus PDM's chamados de "primeira geração" passado que está o prazo de validade legal dos mesmos que é de 10 anos. Porque, esta, é a situação em que a generalidade dos municípios se encontra, não é, ainda, possível, obter elementos que nos permitam identificar que análises terão sido feitas, que críticas terão sido elaboradas e que mudanças de tipo estratégico terão já sido fixadas para a elaboração dos novos PDM's. Quando falamos em "novos PDM's" não temos assente que se trate, de facto, de novos Planos. De facto, na maior parte dos casos, trata-se mais de revisões do que da elaboração de novos planos. Ou seja: a atitude generalizada é a da reformulação de aspectos muito limitados dos planos que mantêm a mesma filosofia de base e introduzindo, apenas, pequenas variações nos campos da classificação do solo e tendo em vista dois aspectos essenciais: a edificabilidade e a acessibilidade.

Neste sentido, e tanto quanto é possível saber, não há notícia de que os "novos" Planos Directores Municipais ditos de "segunda geração" agora em elaboração, tenham formulações e motivações muito diferentes dos anteriores, a começar pelo que seria a primeira grande mudança de tipo estratégico que seria o alargamento do Plano para além da área do município, ou seja, a adopção duma outra escala de planeamento, sem a qual, não são de esperar efeitos substancialmente diferentes dos que foram produzidos pelos Planos ditos de "primeira geração".

O facto é que as duas Áreas Metropolitanas existentes até agora (as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto), não só não se organizaram com vista a uma efectiva actuação no terreno como também não geraram dinâmicas e práticas de planeamento a uma escala superior à municipal em qualquer das áreas a que as suas competências se estendem. Ainda que, em alguns casos, se tenham posto de acordo para a resolução de problemas como, por exemplo a distribuição de água ou a recolha e tratamento de lixos como aconteceu na Área Metropolitana do Porto, ao dar corpo a parcerias como as "Águas do Douro e Paiva" para a distribuição de água e a "Lipor" para a recolha e tratamento de lixos e, estes, sejam mesmo casos de sucesso, a verdade é que a inoperância destas formas organizativas se manteve até hoje. Exemplo dessa

inoperância – e, como tal, um caso de "não sucesso" - é o projecto do" Metro do Porto" que, apesar de possuir um plano de articulação com os diferentes modos de transporte, se desenvolve no meio duma luta político-partidária pouco edificante entre autarcas que integram a sua administração e que faz com que não haja, ainda hoje, um verdadeiro projecto global para a respectiva rede. Simultaneamente, a execução do que está projectado ou já iniciado, é excessivamente lenta e carente dum planeamento fiável, determinando este facto, atrasos muito significativos, em locais de reduzida ou nula dificuldade.

A este respeito, e em reforço da apreciação negativa que merece a prática de planeamento em Portugal, refira-se que, apesar da questão dos transportes ser uma questão crucial para a viabilidade e a sustentabilidade de qualquer território que se pretenda organizado – é mesmo uma questão "sine qua non" – a "Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto" está em regime de "comissão instaladora" desde há quinze anos a esta parte (foi constituída por lei em 1989) e nada garante que venha a entrara em funcionamento nos tempos mais próximos. As mais recentes declarações do seu mais alto responsável em entrevista ao JN de 04.10.04, não só confirmam este receio como dão, das funções do organismo, uma ideia que não ultrapassa a simples observação e coordenação dos meios e sistemas que existam ou venham a existir, sejam eles de iniciativa pública ou privada.

Na sequência do recente processo de reorganização administrativo-territorial do país, as Áreas Metropolitanas sofreram, entretanto, ligeiros ajustes (por exemplo, a Área Metropolitana do Porto passou a integrar mais quatro municípios) mas não se envolveram ainda na respectiva sus redefinição estatutária de modo a ultrapassar a fase de inanição que caracterizou os seus primeiros anos de vida institucional. Por outro lado, as recém criadas Comunidades Urbanas (CU) não estão ainda integralmente negociadas nem constituídas e as que já o foram, ainda não estão organizadas para se laçarem em processos conjuntos de planeamento integrado. Os estatutos das CU que já são conhecidos, têm competências muito difusas e, sobretudo, continuam a não garantir qualquer processo de planeamento territorial (ou outro) de escala superior à do município. Quando muito, estão sensibilizadas para projectos comuns mas, estes, nem sempre correspondem inteiramente ao espaço das comunidades conforme estão agora desenhadas, não dizem respeito a todos os municípios que as integram ou interessam também a outros municípios que compõem outras comunidades vizinhas.

Considerando apenas o exemplo dos municípios em análise no âmbito deste estudo, Porto e Vila Nova de Gaia - Área Metropolitana do Porto, Chaves e Bragança - Comunidade Urbana de Trás-os-Montes e Peso da Régua - Comunidade Urbana do Douro, o quadro seguinte permite um ponto de situação da constituição da AMP e das Comunidades Urbanas a que os mesmos pertencem.

TIPO DE ALTERAÇÃO das associações de municípios	Transformação	Obrigações	Prazo	Observações
Para Associação de Municípios de Fins Específicos	Por adaptação	Transferência	1 ano	artº 44º da Lei 11/2003
Para Comunidade Intermunicipal	Por adaptação	Transferência	1 ano	artº 44º da Lei 11/2003
Área Metropolitana do Porto para Grande Área Metropolitana do Porto	Adaptação	Sucessão	1 ano	artº 40º da Lei 10/2003

Está nas competências das comunidades urbanas (que integram os municípios objecto da presente análise) a articulação dos investimentos municipais e de interesse supramunicipal, sendo que, no âmbito do ordenamento do território, têm competências na área das:

- Infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público;
- Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais;
- Acessibilidades e transportes;
- Equipamentos de utilização colectiva;
- Gestão territorial na área dos municípios integrantes.

Esta situação poderia ser o suficiente para garantir a articulação dos instrumentos de planeamento dos municípios que integram a comunidade urbana. No entanto, se atendermos, por exemplo, ao desempenho da Área Metropolitana do Porto, verifica-se que na prática as coisas não funcionam bem. A questão não reside apenas nas competências que legalmente existam, mas principalmente na capacidade técnica e na dinâmica para as exercer. Deste modo, o que se pode concluir em relação à AMP, único caso que, dentro dos municípios objecto de análise, tem já tempo de existência suficiente para poder haver resultados, é que o sistema não funcionou.

II. Cumpriu-se o Programado no Planeamento Municipal? Porquê?

II.1. A primeira geração de Planos Directores Municipais.

A primeira geração de Planos Directores Municipais, que se encontram – na sua maior parte – em processo de revisão decorreram do Decreto-lei 69/90. Para a maior parte dos municípios esta foi a primeira experiência em termos de planeamento para a totalidade do seu território, tendo os municípios a obrigação de elaborar o Plano.

Embora tenha sido extremamente meritório o esforço de elaboração e aprovação dos PDM, é necessário ter consciência que esses planos nem sempre eram os mais ajustados aos territórios municipais a que se destinavam, possuindo algumas deficiências, como:

a) A cartografia e informação disponível

b) A morosidade do processo de elaboração e aprovação dos planos

c) A ideia pré-concebida que todos os planos tinham que reproduzir o Decreto-lei

d) As práticas da gestão urbanística

II.1.a) A cartografia e informação disponível.

Os planos elaborados no início da década de 90 têm quase sempre por base cartografia analógica desactualizada. Algumas das equipas que os elaboraram procederam à tentativa de actualização das cartas, muitas vezes sem que as *introduções* correspondentes às alterações fossem georeferênciadas.

Para além disso havia grande escassez de cartas temáticas que auxiliassem ao conhecimento aprofundado do território.

II.1.b) A morosidade do processo de elaboração e aprovação dos planos.

O Decreto-lei 69/90 surge numa altura em que, em grande parte dos municípios, se assistia:

- à degradação da qualidade ambiental, implantando-se construções sem dar importância aos valores naturais e paisagísticos, sendo disso exemplo os edifícios construídos sobre o cordão dunar no litoral ou os que vemos alcandorados na paisagem, em cabeceiras de linhas de água.

- à criação de novas zonas urbanas sem que houvesse particular cuidado com o desenho e articulação das mesmas, criando-se espaços de grande descontinuidade nos aglomerados e sendo manifesto o deficit de espaços públicos e de equipamentos. Os espaços verdes e de lazer que permitiriam o aumento da qualidade de vida dos cidadãos enquanto espaços de fruição e que poderiam aparecer como espaços de desafogo dos meios urbanos, não assumiam o estatuto de prioritários, correspondendo apenas a espaços de pequena dimensão ou residuais nas franjas dos loteamentos, não cumprindo a função a que se destinavam.

- à quase total ausência de redes de infraestruturas, contribuindo para a deterioração da qualidade de vida dos cidadãos.

A conjugação destes factores conduzia a situações de tensão urbana e social que não se coadunavam com o tempo de elaboração dos PDM. O tempo necessário para que um plano se tornasse eficaz era excessivo e permitia que o território fosse sofrendo transformações que agravavam as dificuldades de ajuste entre a realidade e o instrumento de planeamento aprovado.

A fase de elaboração dos planos foi morosa por diversos motivos:

- uns de ordem técnica, que se relacionam com a falta de meios cartográficos actualizados, com a falta de experiência das equipas que os elaboravam e das administrações que tinham a obrigação de os acompanhar, com dificuldades de delimitação da RAN (reserva agrícola nacional) e da REN (reserva ecológica nacional) que, até à actualidade, permanecem num campo de incertezas, não tendo a REN chegado a ser regulamentada no que se refere aos usos que pode acolher.

- outros de ordem política e estratégica decorrentes da urgência de elaboração dos planos pelos municípios, numa fase em que não estavam definidas as linhas estratégicas de desenvolvimento

dos territórios municipais, nem os objectivos que se pretendiam atingir em fase de aplicação do plano. As dificuldades das autarquias eram ainda agravadas porque estas não possuíam equipas técnicas capazes de definir o programa para o plano a elaborar, nem de acompanhar a sua elaboração de forma eficaz e ajustada ao território a que se destinava.

De acordo com o quadro seguinte verifica-se que, dos 275 (em 1995) municípios do continente, até 1993, apenas 38 municípios tinham os PDM ratificados, encontrando-se concluído, em 1995, o processo de aprovação de cerca de 82% dos planos a elaborar para o continente.

Planos Directores Municipais ratificados até Outubro de 1995

	até 1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Norte	0	1	2	7	39	34	83
Centro	1	0	1	8	32	22	64
Lisboa e Vale do Tejo	0	0	1	4	13	13	29
Alentejo	4	0	1	6	17	17	34
Algarve	0	0	1	1	11	11	15
Total	5	1	6	26	90	97	225

Fonte: DGOTDU in Sociedade e Território – revista de estudos urbanos e regionais – nº 22 – Setembro de 1995

II.1.c) A ideia pré-concebida que todos os planos tinham que reproduzir o Decreto-lei.

O facto de se ter iniciado, em simultâneo, a elaboração de uma série de planos, havendo equipas a desenvolver trabalhos para diversos municípios e técnicos da administração central que integravam várias comissões técnicas de acompanhamento, sem que fossem totalmente claros e concretos os objectivos e princípios relativos ao ordenamento do território e sem que houvesse orientações supra municipais que enquadrassem os trabalhos em curso, levou a que os técnicos das administrações local e central, particularmente estes últimos, se cingissem à letra do Decreto-lei 69/90, criando situações de conflito com as equipas que elaboravam os planos e, não raras vezes, conduziram a planos desajustados dos territórios a que se destinavam.

Consequência da situação descrita foi a obrigatoriedade de todos os planos terem áreas urbanas e áreas urbanizáveis, mesmo nos casos em que a dispersão do povoamento justificava uma situação diferente. Também neste caso se verificou alguma falta de precisão na definição dos critérios de aplicação das tipologias de uso do solo, tendo-se registado na maior parte dos planos um excesso de áreas urbanizáveis.

A dimensão excessiva das áreas correspondentes à expansão urbana, para além de ser um contributo para a dispersão do povoamento, implica um aumento dos montantes a investir para garantir a infraestruturação do território, obrigando a um esforço suplementar por parte das autarquias.

II. 1.d) As práticas da gestão urbanística.

A inexperiência das autarquias relativamente às questões, já referidas, de criação de programas para a elaboração dos PDM tem um enorme reflexo na actividade de gestão do território municipal. Acresce o facto de se ter considerado que o PDM viria resolver os problemas relativos à gestão das intervenções no território, não se tendo em consideração que, a maior parte deles, foram elaborados à escala 1:10 000, não se compadecendo com os pormenores do desenho urbano, sendo necessário desenvolver outro tipo de estudos.

Este facto conduz aos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, instrumentos de planeamento disponíveis para tratar com maior pormenor o território que, tal como os PDM, se revelaram ineficazes pela morosidade dos seus processos de elaboração e aprovação, mais uma vez incompatíveis com os prazos que a lei destina à actividade de gestão urbanística.

II.2. Os Planos de "segunda geração"

Os documentos que existem, relativamente aos planos de segunda geração que se encontram ainda, na sua generalidade, em elaboração, são muito gerais e, em muitos casos, não estão ainda suficientemente validados ou, sequer, discutidos pelas instâncias politicas e administrativas com competência específica para o efeito. Muito menos se conhecem as posições dos organismos e/ou instituições que fazem parte das estruturas que por lei têm por missão acompanhar a elaboração dos PDM's e nomeadamente as posições das actuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR's), ou seja, as posições das antigas Comissões de Coordenação Regional (CCR's) assim como das antigas Direcções Gerais do Ambiente e de Ordenamento do Território (DRAOT's). Com efeito, não só, estes organismos, foram recentemente reformulados como mudaram de tutela e de dirigentes e, portanto – presume-se – de políticas. Estes processos, não estão ainda concluídos mas provocaram já, como é obrigatório, compassos de espera muito significativos que, normalmente, conduzem a uma de duas situações: ou não há políticas definidas – que não há - e, por isso, o acompanhamento da elaboração dos planos parou ou esse acompanhamento se continua a fazer mas em condições de total discricionariedade por parte dos técnicos encarregados de o fazer.

III. Núcleos urbanos objecto de análise.

Os municípios objecto da presente análise foram agrupados em 2 conjuntos, atendendo à similitude das funções que desempenham, tendo-se considerado a área metropolitana do Porto e os municípios fronteiriços.

III.1. A área metropolitana do Porto.

No caso do Porto e de Gaia verifica-se que, na generalidade dos casos, o programado no planeamento municipal não foi cumprido. A análise da situação de cada um dos municípios permite verificar que, em termos do programa inicial, qualquer dos planos tinha apenas orientações *estratégicas* a nível do seu

território, esquecendo as relações funcionais com os municípios vizinhos. Ilustrativo dessa situação é o facto de, em ambos os planos, o rio Douro – elo de ligação entre os dois concelhos que poderia contribuir para a qualificação dos espaços urbanos – é apenas referido, não sendo sequer *tratado*. A nível do território interno dos municípios, verifica-se igualmente que as opções dos PDM que, sendo da competência municipal, se poderiam considerar mais estratégicas a nível, por exemplo, das infraestruturas viárias, dos equipamentos ou da criação de áreas industriais (estas últimas apenas no caso de Gaia) não se realizaram.

Os aspectos referidos foram apenas os que se consideraram mais relevantes. No entanto, se se pretender uma análise mais pormenorizada, concluir-se-á que o mesmo se passa no que se refere às demais áreas e tipologias de uso, uma vez que, tal como foi já referido, a criação dos programas para a orientação da elaboração dos PDM não correspondeu a uma análise criteriosa das tendências de desenvolvimento dos espaços urbanos em causa, tendo resultado de actos voluntaristas que, em alguns casos, se vieram a verificar desajustados da realidade.

A necessidade de articulação das propostas em Planos é evidenciada na situação em análise, uma vez que da mesma sobressai a existência de uma enorme concentração de funções no Porto que tem vindo a contribuir para a perda de qualidade de vida da população da cidade e dos concelhos vizinhos, sendo de registar:

- a perda de identidade de alguns espaços pela sua banalização;
- o anonimato dos indivíduos e, por vezes, algum déficit de cidadania;
- a expulsão da população residente de algumas zonas da cidade devido ao elevado preço do solo;
- a congestão de tráfego;
- a perda de qualidade ambiental, entre outros.

Ilustrando a situação, analisar-se-ão, para a última década censitária 1991-2001, alguns indicadores que parecem significativos para os espaços urbanos do Porto e Gaia, verifica-se que, relativamente à variação da população residente, o concelho do Porto, contrariando a tendência da AMP, perde 13,01% da sua população.

Os escalões onde a diminuição da população foi mais intensa foram os dos 0 aos 14 e dos 15 aos 24 anos, verificando-se que apenas no escalão da população com mais de 65 anos há acréscimo populacional. Os valores registados ilustram o envelhecimento populacional típico dos grandes centros urbanos. No entanto, no Porto, é de considerar o êxodo da população jovem que abandona a cidade quando procura habitação.

	Variação da População Residente 1991-2001 (%)				
	Variação Total	0 -14	15 - 24	25 - 64	> 65 anos
Grande Porto	8.0	-11.9	-10.7	16.5	34.2
Porto	-13.01	-32.5	-26.1	-10.1	13.9
Vila N. de Gaia	16.2	-2.1	-6.9	25.9	43.5

Fonte: Censo 1991 e 2001 – INE

No caso de Gaia, registou-se um significativo crescimento da população residente no concelho. Em todo o caso, o crescimento populacional do concelho não é o reflexo do crescimento da "cidade" junto ao rio, próxima do Porto, estando provavelmente mais relacionado com a atractividade de algumas das freguesias do interior do concelho, destacando-se Canelas, Vilar de Andorinho e Vilar do Paraíso, cujo crescimento populacional foi de 48.7%, 45.1% e 37.1% respectivamente ou, no litoral, Canidelo, Gulpilhares e Arcozelo, onde o crescimento populacional foi de 39.7%, 29.4% e 29% respectivamente (algumas das freguesias referidas não pertencem à cidade).

A mobilidade é um aspecto a requerer estudo, uma vez que grande parte das deslocações diárias implicam a travessia do Douro.

Se considerarmos a informação do INE relativa às deslocações casa / trabalho em 2001, verifica-se que o Porto é destino diário de 179 421 deslocações com origem fora do concelho, gerando para o exterior 29 514 deslocações. Do total de deslocações cujo destino é o Porto, 67 935 têm origem a sul do Douro, tendo necessariamente que passar pelo concelho de Gaia para atravessar o rio.

O que se pretende salientar é que em situações como a do Porto e Gaia, em que os planos foram elaborados sem que houvesse uma articulação estreita e em que as opções foram apenas municipais não seria viável cumprir-se o que estava programado. O sistema urbano da área metropolitana do Porto encontra-se em desequilíbrio e, cada vez mais, tem que incorporar os factores negativos inerentes à congestão. É inevitável repensar o zonamento funcional como forma de reencontrar o equilíbrio dos espaços, embora possa ter implicações na hierarquia dos espaços urbanos, uma vez que passaria pela dispersão de algumas das funções consideradas de prestígio, requerendo a necessidade de encarar as redes urbanas como espaços de articulação e de complementaridade de funções. Este facto deve ser analisado ao abrigo do estipulado na Lei nº 10/2033, de 13 de Maio, que define como atribuições das áreas metropolitanas:

a) Articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal;

b) Coordenação de actuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:

    1) Infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público;

    2) Saúde;

    3) Educação;

    4) Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais;

    5) Segurança e protecção civil;

    6) Acessibilidades e transportes;

7) Equipamentos de utilização colectiva;

8) Apoio ao turismo e à cultura;

9) Apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer;

c) Planeamento e gestão estratégica, económica e social;

d) Gestão territorial na área dos municípios integrantes.

III.2. Os municípios fronteiriços.

Considerando o caso do Norte de Portugal no contexto do Eixo Atlântico, e restringindo-nos às fronteiras com a Galiza e com Castela e Leão - para além da ancestralidade que criou a necessidade de defesa do território face ao único "inimigo " que podia invadir-nos por via terrestre e que conduziu a que a localização dos centros urbanos e o seu desenvolvimento se produzisse de modo a dificultar o acesso a quem vinha do país vizinho - temos ainda que contar com as distintas características territoriais (particularmente as físicas) e de povoamento que se registam nas duas fronteiras em causa, criando-se a consciência que o desenvolvimento e estruturação destes territórios não terá, com certeza, um modelo único.

Considerando em primeiro lugar questões de ordem geral, importa analisar se:

a) Em cada um dos países existe uma rede urbana ou sistemas urbanos em que possa reconhecer-se a complementaridade de funções, seja ela espontânea ou institucionalmente provocada para criar economias de escala (?) ou para permitir uma melhor dotação de equipamentos e valências, em virtude do aumento (?) de massa crítica provocado pela promoção da complementaridade.

Neste tipo de análise, para ser possível verificar as relações funcionais que possam existir entre os diferentes territórios urbanos, é importante tentar definir:

- As áreas de influência de cada espaço urbano tendo em atenção a ou as funções / valências com as quais se relacionam

- Identificar as sobreposições territoriais entre as áreas de influência de cada centro urbano, possibilitando a compreensão dos diferentes espaços de complementaridade ou competitividade existentes e a forma de os potenciar

- Perceber, em caso da existência de complementaridade, a que níveis é que a mesma se processa, que dinâmica possui cada um dos centros/sistemas urbanos, no sentido de avaliar se a articulação entre eles se esgota na estruturação do espaço nacional que constitui o seu

hinterland, ou se apresenta dinâmica suficiente, ou potencial, para que seja dado o "salto de escala" para a complementaridade a nível transfronteiriço.

b) A que estratégias se pode recorrer do ponto de vista institucional para promover (ou "alimentar") a complementaridade entre espaços urbanos?

- Neste aspecto, é necessário avaliar as "diferentes velocidades" de desenvolvimento das cidades do Eixo Atlântico e identificar os espaços de complementaridade que podem ser potenciados, avaliando o interesse dos mesmos de diversas perspectivas, sejam elas socioeconómicas, culturais ou históricas.

- Importa ter presente as diferenças existentes entre os estados no que se refere à legislação em vigor em cada um, tendo em atenção que os diferentes estádios de autonomia a que estão "sujeitos" podem dificultar o relacionamento entre eles.

Considerando aspectos mais relacionados com o caso das fronteiras entre Portugal e Espanha, importa ter consciência que, no caso português, é urgente a promoção (na maior parte dos casos a criação) de complementaridades entre os diferentes espaços que podem vir a constituir um sistema urbano que permita a estruturação do território da região, tendo em atenção a necessidade de contornar o fenómeno de litoralização e a premência de terminar os processos de infraestruturação que permitam uma melhor ligação física entre os espaços (rodoviária, ferroviária, etc.) e um mais acesso a novas tecnologias de informação e comunicação.

IV. Os casos em análise.

A análise - para cada um dos municípios em apreço - do cumprimento do previsto nos respectivos instrumentos de planeamento deve prever duas situações:

a) As propostas referentes a equipamentos, infraestruturas, espaços verdes, etc. - No que se refere aos planos de primeira geração, sobre o cumprimento das propostas que os mesmos veiculavam, só é possível enumerar o que foi ou não feito. Não é possível determinar, para a maior parte dos casos, o grau de execução dos Planos, uma vez que os mesmos não incluíam programas de acção. O que verificamos é que as propostas foram apenas parcialmente cumpridas. Tal facto, para além de demonstrar que os municípios ficaram pior dotados em equipamentos, implica que houve parcelas do território sobre as quais recaiu o ónus de se destinarem a funções de utilidade pública ou de uso colectivo - limitando portanto os direitos dos proprietários intervirem nelas – sem que tal uso se concretizasse. Deste modo, a administração "congelou" terrenos de forma inconsequente, uma vez que não era obrigada a pagá-los, não sendo igualmente obrigada a construir as infraestruturas e/ou equipamentos previstos. Note-se que esta situação pode vir a ser alterada na "nova" geração de Planos revistos (já após a entrada em vigor do DL 380/99), pela introdução dos mecanismos de perequação e da criação da figura da unidade de execução.

b) A aplicabilidade do Plano para a gestão – Este assunto apresenta diferentes aspectos nos Planos dos municípios em estudo. Por esse facto será desenvolvido, em seguida, para cada um deles.

IV.1. Porto.

O Plano Director Municipal do Porto, embora publicado no Diário da República, 2º série, de 2 de Fevereiro de 1993, tendo entrado em vigor na mesma data, teve início em 1979, ainda como Plano Geral de Urbanização, tendo sido tecnicamente concluído em 1987. A entrada em vigor do DL 69/90, de 2 de Março, levou à transformação do PGU referido em PDM.

No PDM de 1993 foram detectadas desarticulações que impediam o cumprimento dos objectivos a que o mesmo se propunha. O plano pretendia a conservação da imagem da cidade e a preservação do património arquitectónico e o seu regulamento, na aplicação dos seus artigos 2º e 8º, relativos ao coeficiente de ocupação do solo e ao estacionamento, respectivamente, restringiam fortemente as possibilidades de intervenções de conservação e dinamização no centro histórico e nos conjuntos edificados do século XIX. Para além do exposto, o plano possuía "plantas", de apoio à aplicação do regulamento, que eram referidas no mesmo e que nunca foram publicadas, situação que provocava frequentes dificuldades de interpretação do plano.

Em 1996, devido aos desajustes detectados no Plano e à sua ineficácia para a gestão corrente dos pedidos de obras no município, particularmente no que se refere às questões relacionadas com o coeficiente de ocupação do solo, o estacionamento e a "imagem urbana", a Câmara Municipal do Porto entende ser necessária uma reflexão sobre o PDM e solicita assessoria ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) para análise dos artigos 2º, 5º e 8º do Regulamento do Plano, referentes aos aspectos acima mencionados. Verificou-se que seria importante proceder à suspensão dos artigos referidos e à elaboração de "Normas Provisórias". Não tendo sido possível, do ponto de vista legal, proceder à suspensão parcial do Plano, em Outubro de 1998, a Câmara Municipal adjudicou a elaboração das Normas Provisórias. As NP revêem integralmente o regulamento do PDM, a Planta de Ordenamento e introduz a Planta Actualizada de Condicionantes.

Durante os dois anos de vigência das Normas Provisórias, publicadas a 6 de Setembro de 2000, decorreu o processo de revisão do PDM, tendo sido publicadas medidas preventivas em 2002. Actualmente, a revisão do PDM, encontra-se em fase final do processo de consulta pública.

IV.2. Vila Nova de Gaia.

O PDM de Vila Nova de Gaia foi publicado no Diário da República de 6 de Maio de 1995, não tendo sido ratificadas diversas alíneas e artigos do seu regulamento. A carta da reserva ecológica municipal (REN), embora tendo tido parecer positivo da Comissão da Reserva Ecológica Nacional, nunca foi publicada devido a deficiências na altimetria da cartografia de base.

O regulamento do plano, embora dentro de uma filosofia de intervenção no território que respeita a sua capacidade de acolhimento e as suas especificidades próprias não é muito objectivo no que se refere ao limite máximo dos parâmetros, deixando significativo poder discricionário na sua interpretação, criando situações de disparidade de opiniões.

Para além do exposto, o plano entrou em vigor e, não tendo havido um esforço de preparação, do corpo técnico da Câmara, para a sua aplicação na gestão corrente. O conjunto das situações descritas levou a que o urbanismo do concelho tivesse passado por períodos de caos, deixando as suas marcas no território, e que se tivessem concretizado muitas intervenções à revelia do plano.

Em finais da década de noventa, o executivo municipal toma a decisão de rever o PDM. No entanto, só em 2002 é que a mesma tem início, encontrando-se actualmente em fase de elaboração da proposta de Plano.

IV.3. Chaves.

O PDM de Chaves foi publicado na 2ª série B do Diário da República de 10 de Fevereiro de 1995, embora não tenham sido ratificados os nºs 5, 6 e 8 do artigo 25º do regulamento do Plano.

O Plano encontra-se em processo de revisão.

IV.4. Régua.

O PDM de Peso da Régua foi publicado na 2ª série B do Diário da República de 18 de Janeiro de 1995, embora não tenham sido ratificados o nº 2 do artigo 4º, o nº 1 do artigo 5º e os nºs 4, 5, 6 e 8 do artigo 24º do regulamento do Plano.

O Plano não era muito exigente no que se refere a propostas de construção de equipamentos e infraestruturas e as suas peças escritas e desenhadas são explícitas, podendo considerar-se que, de forma genérica, foi dado cumprimento ao previsto nos instrumentos de planeamento.

O Plano Director Municipal encontra-se em processo de revisão, encontrando-se em fase de apreciação da proposta de Plano, embora não possua ainda planta actualizada de condicionantes.

IV.5. Bragança.

O PDM de Bragança foi publicado na 2ª série do Diário da República de 4 de Abril de 1995, não tendo sido ratificado o seu artigo 67º, referente à classificação dos prédios segundo o código de contribuição autárquica e a expressão “sendo as respectivas compensações fixadas em regulamento municipal”, constante da regra 3ª do nº 2 do artigo 10º do regulamento.

O regulamento do plano é de difícil leitura, quer pela desagregação excessiva dos parâmetros em diversos quadros, quer por integrar nos anexos transcrições da legislação em vigor (à época da sua elaboração) apli-

cável às diversas servidões administrativas e restrições de utilidade pública, quer ainda pela forma de abordagem das questões urbanísticas que ao serem desajustados da realidade, se tornam de difícil cumprimento.

Como exemplo, refere-se a forma como está regulamentada a edificação nas aldeias do concelho, nas quais se distinguem três tipos de zonas – zona antiga, zona de habitação consolidada e zona de expansão por consolidação, correspondendo a cada uma diversos parâmetros. No caso das aldeias de França, Mosca-Nogueira e Santa Comba de Rossas a zona de expansão é sujeita a Plano de Pormenor.

Não é necessária uma observação atenta para verificar que a imagem das aldeias do concelho de Bragança não corresponde a regras tão exaustivas e estritas. O que se constata é que o previsto no plano em termos de morfologia urbana não teve reflexo na realidade.

O PDM de Bragança encontra-se em processo de revisão.

CAPÍTULO 4

OS PODERES LOCAIS E O DESENVOLVEMENTO LOCAL

FINANCIAMENTO E MODELO COMPETENCIAL

Román Rodríguez González
Universidade de Santiago de Compostela

Santiago Lago Peñas
Universidade de Vigo

Víctor Montes Piñeiro
Universidade de Vigo

4.1. Novos retos dos gobernos locais: adecuación ás transformacións territoriais e impulso de dinámicas de desenvolvemento.

As cidades do Eixo Atlántico desde unha perspectiva de organización política constitúense como administracións locais. Pese á similitude terminolóxica, e a mesma orixe inicial, os "concellos" galegos e os "concelhos" do norte portugués, presentan na actualidade notables diferencias. As mesmas son claras nos modelos competenciais, nos sistemas organizativos internos, nas súas estructuras funcionais ou, entre outros elementos, na mesma entidade e dimensión dos mesmos. As modalidades do goberno local nos territorios do Eixo son, polo tanto, diferentes no relativo á dualidade Galiza-Norte de Portugal, como tamén no referente ó desigual tamaño demográfico dos concellos que o conforman (o máis poblado é Vila Nova da Gaia con 288.749, e o menos, Peso de Régua con 18.832). Non se pode, entón, falar dun único sistema de goberno local, senón de varios, en relación directa con elementos como o peso poboacional, o protagonismo político, o sistema organizativo-funcional polo cal se rixe, as dinámicas territoriais do seu entorno próximo, ou a capacidade de xerar sinerxias de desenvolvemento no seu ámbito territorial.

O obxecto deste apartado é poñer de manifesto as diferentes estructuras político-territoriais dos concellos que conforman o Eixo, atendendo tanto á comparación dos mesmos, como á propia arquitectura da go-

bernanza local. Nun segundo apartado abórdase a funcionalidade das administracións locais nos seus tres eidos principais: como órgano político de representatividade democrática, como ente suministrador de determinados servicios os seus cidadáns, e como promotor e impulsor de dinámicas de desenvolvemento integral do seu territorio. Seguidamente analizaranse as dinámicas territoriais recentes das cidades do Eixo, poñéndoas en relación coa maior ou menor adecuación do mapa municipal ás mesmas; presentándose tamén as diferentes fórmulas de cooperación existentes. Xa por último farase un exercicio proxectivo sobre as máis recentes propostas de reforma política e organizativa nos gobernos locais.

4.1.1. Estructuras político-territoriais.

A orixe das estructuras político-territoriais é moi semellante en Galiza e no Norte. En ambos casos os estados dos cales forman parte poñen en marcha, nos inicios do século XIX, procesos de organización de carácter centralista. Toman como referencia o modelo napoleónico, que subdivide os espacios de goberno seguindo un sistema piramidal. As diverxencias actuais hai que buscalas na desigual evolución histórica experimentada por ambos países. En España a restauración democráctica trae consigo a creación do denominado "Estado das Autonomías". Este consolida un novo modelo político descentralizado, a partir da transferencia dunha gran cantidade de competencias e recursos ás creadas Comunidades Autónomas (grosso modo correspóndense coas rexións históricas), ata o punto que de facto pódese falar dunha organización casi federal. A escala local, sen embargo, mantense casi inmóvil desde a súa creación. En Portugal a principal reforma foi levada a cabo na década dos 1930 na cal se muda notablemente o ámbito municipal, reducindo o seu número e aumentando a entidade e as atribución e funcións dos concellos. En ambos casos nos últimos anos téñense identificado a creación de novos entes locais. Na década dos 1990 en Galiza créanse os novos concellos de Cariño, A Illa de Arousa e Burela; e no Norte Trofa e Vizela. O ámbito rexional mantense simplemente como escala de referencia para a xestión dun xeito desconcentrado das competencias do Estado Central a través das Comisións de Coordinación Rexional. Esta é a vontade da sociedade lusa, pois non debe esquencerse que no 1998 celebrouse un referéndum (caracterizado por unha moi baixa participación –por debaixo do 50%-) para decidir sobre a implantación dun modelo político descentralizado, gañando o "non".

A organización do poder político local nas cidades do Eixo está en íntima relación co modelo organizativo do conxunto do Estado do cal forman parte, é dicir, co modelo español e co portugués. A principal diferencia estriba na propia concepción do Estado, marcadamente centralista en Portugal, con dous niveis administrativos básicos, o estatal e o local. Na outra cara da moeda, España é un país de organización política descentralizada desde a aprobación da Constitución no 1978, polo que suma ós anteriores un novo nivel, o rexional ou autonómico, que conta con capacidade legislativa e órganos de goberno propios.

NIVEIS ADMINISTRATIVOS BÁSICOS

ESPAÑA	PORTUGAL
Central	Central
Autonómico	
Local	Local

Partindo do municipio como unidade de base no nivel administrativo local, tópanse diferencias significativas. En Galiza cóntase cos seguintes tipos de administracións locais:

- Municipio: Son as entidades básicas de referencia. A súa orixe parte do 1833, momento no cal se inicia a fixación do actual mapa municipal que consta de 315 unidades.

- Provincia: A súa orixe é coetána cos anteriores. Están formadas por unha agregación de municipios, sendo as súas funcións dar cobertura ós municipios naqueles servicios que, pola súa dimensión ou outras circunstancias, están incapacitados de asumir. En Galiza son catro, A Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra.

- Entidades supramunicipais: O sistema xurídico local galego posibilita a creación de órganos de cooperación supramunicipal con personalidade xurídica propia. Son órganos voluntaristas xa que as súas funcións son atribuidas e delegadas polos concellos integrantes e só se integran nos mesmos por propia vontade. Defínanse as Mancomunidades (En Galiza hai 42) e as Áreas Metropolitanas (pese a algúns intentos non se conta con ningunha).

- Entidades inframunicipais: Por debaixo da escala municipal aparecen as Entidades Locales Menores. Estos son órganos con personalidade xurídica propia, cuia presencia na actualidade é prácticamente insignificante. En Galiza hai 9 e as súas atribucións son inexistentes

- Outras entidades de carácter non político-administrativo. Ademáis das anteriores hai outras figuras de estructuración territorial moi enraizadas na tradicción, con certas atribuccións na organización social e espacial, pero sen personalidade xurídica propia: comarcas e parroquias. As primeiras asócianse a ámbitos supramunicipais delimitados dun xeito homoxéno a partir da lei 7/1996 de desenvolvemento comarcal de Galica. As segundas correspóndese con áreas teritoriais de raiz eclesiástica, a partir das cales se subdividen os concellos. Son tomadas como referencia, especialmente nas zonas rurales, como célula base para a organización de diversas actividades na vida cotiá dos seus habitantes: nivel censal, festas patronais, correos, etc.

No Norte a estructura político-territorial local fórmase a partir de:

- Municipios: Son as unidades de base. O norte conta con 86. A súa orixe é semellante, se ben o actual mapa municipal é o resultado dunha última reforma levada a cabo a finais do século XIX.

- Entidades supramunicipais: De igual xeito que en Galiza, o sistema xurídico local portugués da cabida as Asociacións de Municipios e as Áreas Metropolitanas (no Norte cóntase coa de Porto creada no 1991 e a do Minho no 2003). Na na actualidade estase pondo en marcha novas escalas: as coñecida como Comunidades Urbanas e como Comunidades Intermunicipais, así como unha nova tipoloxía de Grande Área Metropolitana (a súa regulación recóllese na lei nº 10/2003 de 13 de maio).

- Entidades inframunicipais: Os concellos subdivídanse en fregruesias. Estas contan con personalidade xurídica e competencias e atribuccións específicas na xestión de asuntos do seu interés. Nacen no 1836 tendo a súa orixe nas parroquias católicas.

Nos últimos anos a coetánea entrada na Unión Europea (en adiante U.E) está a implementar novos ámbitos de planificación territorial, buscando una uniformización nas refererencias espaciais dos territorios integrados na U.E.

PERTENZA DAS CIDADES DO EIXO ATLÁNTICO EN RELACIÓN

ÓS ÁMBITOS TERRITORIAIS DEFINIDOS POLA U.E

	NUTS II	NUTS III	NUTS IV LAU 1[1]	NUTS V LAU 2
	(Comunidade Autónoma)	(Provincia)		(Concello)
A Coruña	Galiza	A Coruña		A Coruña
Ferrol		A Coruña		Ferrol
Lugo		Lugo		Lugo
Monforte de Lemos		Lugo		Monforte de Lemos
Ourense		Ourense		Ourense
Pontevedra		Pontevedra		Pontevedra
Santiago de Compostela		A Coruña		Santiago de Compostela
Vigo		Pontevedra		Vigo
Vilagarcia de Arousa		Pontevedra		Vilagarcia de Arousa
	(Rexión)	(Distrito)	(Concello)	(Freguesías)
Braga	Norte	Cávado	Braga	
Bragança		Alto Tras-os-Montes	Bragança	
Chaves		Alto Tras-os-Montes	Chaves	
Guimarães		Cávado	Guimarães	
Peso de Regua		Douro	Peso de Regua	
Porto		Grande Porto	Porto	
Viana do Castelo		Minho-Lima	Viana do Castelo	
Vila Real		Douro	Vila Real	
Vilanova da Gaia		Grande Porto	Vilanova da Gaia	

[1] O Regulamento 1059/2003 do Parlamento establece unha nova nomenclatura para as unidades estadísticas de ámbito local (LAU –Unidades Administrativas Locales) que veñen a sustituir ás anteriores referencias NUTS 4 e 5 (manténdose as NUTS 1, 2 e 3)

A nivel local a principal diferencia radica na entidade entre os concellos galegos e os do norte portugués en aspectos como o marco competencial (analizarase polo miudo en puntos posteriores), e a súa propia dimensión territorial.

DATOS MUNICIPAIS COMPARATIVOS

	Galiza	Norte
número	315	86
superficie media	93,8 km^2	247,4 km^2
poboación media	8.558 hbt.	42.929 hbt.

A organización político-territorial conta tamén con diferencias significativas no tocante ós órganos de goberno e ó sistema de organización do poder nos entes locais:

ORGANIZACIÓN DO GOBERNO LOCAL

	NORTE		GALIZA
	FREGUESÍA	MUNICIPIO	MUNICIPIO
Órgano executivo	Xunta da Freguesía	Cámara Municipal	Concello[2]
Órgano deliberante/lexislativo	Asamblea da Fregresia (plenario para as menores de 200 hbt)	Asamblea Municipal	Pleno Municipal

Nos municipios portugueses do Eixo a xestión das competencias políticas locales parten da estructura territorial de freguesías e concellos (en xeral un concello conta con varias freguesías, aínda que noutras ocasiópns existen concellos con apenasas unha freguesía). Ambos entes contan con personalidade xurídica e uns niveis de actuación diferenciados según a escala de referencia. Pola súa parte os galegos non contan cunha división territorial interna, asumindo a totalidade das responsabilidades e competencias do ámbito administrativo local.

4.1.2. Funcionalidade das administracións locais.

Os concellos do Eixo desempeñan unha triple funcionalidade:

- Ente de representación cidadá, reflexo da vontade democrática dos seus veciños e vehículo de participación dos mesmos nos asuntos públicos e de interés colectivo.

- Ente suministrador e xestor de determinados bens e servicios de interés local.

[2] O término "concello" en lengua galega ten o doble senso de "municipio", entendido como polación, territorio e órganos de goberno dunha administración local, como o de órgano de goberno e administración do mesmo, sendo a súa traducción no castelán a de "ayuntamiento".

- Ente promotor e impulsor de actividades destinadas ó fomento do desenvolvemento integral do seu territorio.

- A función de ente de representación e participación política.

Os gobernos locais resultan elexidos de modo democrático cada catro en ambos casos. As eleccións son o principal canal de participación, e os gobernos resultantes son representativo das inquedanzas colectivas e dos intereses sociais de cada momento concreto. Os veciños teñen tamén a opción de manifestarse en tódos aqueles asuntos de promoción pública, ou privada, que lle efecten ós seus direitos como cidadáns. Esta opción lógrase a través das diferentes exposicións públicas e da posibilidade legar de plantexar alegacións, recursos ou calqueira outra ferramenta xurídica (no caso portugués mesmo pódense realizar referenduns para determinados temas).

A progresiva implicación da sociedade civil na xestión dos asuntos de interés colectivo está levando a un incremento da demanda de participación da mesma no goberno local. Para esto cóntase con canais institucionais que regulan, dun xeito voluntarista nuns casos e noutros recollidos na lexislación ó efecto, a participación da cidadanía e os axentes sociais involucrados nun ámbito concreto de actuación da administración local. Tamén a sociedade civil organízase nunha serie de organizacións externas ós municipios coa finalidade de defender ou promover os sues intereses, formando "lobbys" para tentar influir nas decisións públicas.

Además de órgano de representación e participación, os concellos téñense convertido desde a súa orixe en símbolo de identidade territorial. O reforzamento desta identidade ten derivado na aparición dun forte localismo. As cidades do Eixo, pese a xeralización de certos discursos políticos que reclaman a necesidade da instauración dunha cultura de colaboración e coordinación entre as mesmas, teñen participado en acarolados debates de carácter fortemente localista. En Galiza son recoñecidos as tiranteces históricas entre algunhas cidades, o exemplo máis patente é a rivalidade Vigo- A Coruña. No Norte esta situación se remite e reprodúcense os debates entre Porto e algúns dos municipios urbanos das proximidades como Vila Nova de Gaia, ou entre Braga e Guimarães. Unha parte significativa da competitividade futura deste sistema de cidades pasa, na outra cara da moeda, por un fomento da colaboración, unha superación das rivalidades internas e, por extensión, pola firme convinción de entender que as cidades do Eixo forman un sistema urbano integrado e interrelacionado entre si.

- Función de ente suministrador e xestor de bens e servicios.

Os concellos como adminstraccións teñen a responsabilidade de xestionar e ofrecer unha serie de bens e servicios, regulados no caso galego pola lei 5/1997 da Administración Local de Galiza, e no do Norte pola lei 169/1999 de Atribucións das autarquias. Non tódolos concellos, en razón da súa entidade poboacional, contan cos mesmos recursos e competencia. A diferenciación entre os de maior entidade e os de menor é moi clara en Galiza. A lei diferencia en razón dos volúmenes demográficos diferentes servicios obligatorios que os concellos teñen que cumplir. Además recentemente tense aprobado a "lei 57/2003 de medidas de modernización del gobierno local", coñecida como lei de grandes cidades, que establece unha segregación

organizativa e funcional entre os concellos de maior envergadura (neste caso todos coa excepción de Monforte e Vilagarcía) e os de menor. Para o Norte os concellos urbanos máis importantes intégranse en Áreas Metropolitanas (a de Porto aprobada desde 1991 e a recente denominada "Grande Área Metropolitana do Minho" que é a correspondente á Comunidade Urbana de Braga e Guimarães). Esta peculiaridades convírtenas en receptoras de programas específicos, con fondos económicos procedentes doutras escalas administrativas.

Na función dos concellos como xestores de servicios públicos, nos últimos anos identifícase una disociación entre as dinámicas e as novas realidades territoriais e os límites administrativos que fixan os diferentes ámbitos de cobertura dos propios servicios. Esta disociación fundaméntase nos intensos procesos de crecemento e expansión física das cidades, que xunto ó incremento da movilidade da población, está levando a unha situación na cal os límites da cidade como unidade funcional, espacio construido, e de relacións sociais e económicas non se corresponda coa cidade entendida como unidade administrativa. Identifícase un "desbordamento" do feito urbano polos concellos limítrofes ás cidades principias, de tal xeito que as fronteiras administrativas cortan dun xeito artificial os procesos e dinámicas territoriais, circunstancia que ocasiona desajustes e sobrecostes na xestión e prestación dos servicios.

Este efecto é maís claro nas cidades máis populosas do Eixo: A Coruña, Vigo, Porto e Gaia ou Braga. Nestas o feito constructivo desborda os límites municipais a partir da necesidade de ocupar espacio (novos modelos residenciais, instalacións empresariais, sistemas de comunicación, equipamentos demandantes de gran cantidade de solo, etc), dando lugar á aparición dun continuo urbano en crecente expansión e a unha movilidade dos cidadáns sen precedentes. O resultado deste proceso é a non correlación existente entre as estructuras administrativas e as realidades sociais, económicas, culturais e territoriais xeneradas pola expansión urbana.

A situación presentada trae consigo o xurdimento dunha serie de problemáticas e disfuncións. Pódense suliñar entre as máis destacadas as seguintes:

1º. A fragmentación política implica unha certa complexidade administrativa á hora da organización da prestación dos servicios públicos. A mesma xenera confusión e ineficacia, descoordinación e accións contradictorias, que poden derivar na aparición de conflictos e desavenencias institucionais que restan eficiencia á xestión dos recursos públicos.

2º. Gran dificultade para planificar e xestionar en común políticas fundamentais para a dinámica da cidade (entendida como unidade funcional). A gran personalidade adquirida polo municipio leva a unha planificación individual de aspectos como o urbanismo ou as accións fiscais. No primeiro caso mesmo xurden acusados antagonismos no diseño e execución do planeamento en concellos veciños de forte interrelación, derivando na aparición de desequilibrios urbanísticos e nunha desorganización do sistema de asentamentos. Outras liñas de actuación presentan tamén dificultades, é o caso das estrategias de promoción e fomento do desenvolvemento territorial que implican a adopción dun amplo consenso sobre o modelo de desenvolvemento máis adecuado, os sistemas de transporte, a ubicación de grandes equipamentos, etc.

3º. As áreas urbanas ás que nos estamos refirindo funcionan como unha soa unidade, sen embargo no ámbito das decisións políticas, moitas delas se adoptan desde unha perspectiva individual, pese a que as súas repercusións afectan á totalidade da poboación da área urbana.

Esta situación converte en obsoleta a actual delimitación dos municipios urbanos que conforman o Eixo, e fai necesario a creación de novos sistemas organizativos que permitan unha xestión máis eficaz, racional e, sobre todo, adecuada ás realidades espaciais actuais. Por estos motivos créanse organizacións supramunicipais co obxecto de impulsar a xestión común e coordinada daqueles servicios que desde unha perspectiva territorial se corresponden con varios municipios limítrofes. Estas organizacións poden corresponder tanto ó ámbito do direito público (diferentes fórmulas de cooperación territorial que se analizarán polo miudo en apartados posteriores), como do direito privado (para a xestión de servicios específicos como o transporte, o abastecemento e saneamento de augas, etc).

- Función de ente promotor de desenvolvemento territorial.

A evolución recente das administración locais do Eixo leva a unha superación das funcións clásicas de representación política e xestión de servicios públicos. Os concellos están a adquirir un protagonismo cada vez máis forte como organización promotoras e impulsoras do desenvolvemento dos seus teritorios, adquirindo un papel de liderazgo naqueles proxectos encamiñados ó fomento da millora integral da calidade de vida dos seus veciños.

Neste eido non existe un modelo teórico único do que é o desenvolvemento territorial (tamén coñecido como local). Os analistas desta materia recalcan o carácter interdisciplinar deste termo e o feito de que pode plantexarse a diferentes escalas e tipoloxías espaciais, e a variados obxectivos e prioridades. Os concellos participan nas dinámicas de desenvolvemento en razón da seu papel como acondicionadores do territorio, desde unha perspectiva infraestructural, coa finalidade de que os axentes privados e a sociedade civil poida levar a cabo as súas actividades cunha maior eficacia e eficiencia. Tamén desempeñan un papel de gran transcendencia como organizadores das relacións sociais, productivas e territoriais, asumindo un papel de liderazgo no estímulo e acompañamento daquelas iniciativas que poidan redundar nun desenvolvemento integral dentro do seu ámbito.

ESTRATEXIAS DE FOMENTO DO DESENVOLVEMENTO LOCAL POR PARTE DOS CONCELLOS.

1º. Favorecer e impulsar a cultura emprendedora entre a poboación.
2. Promoción e marketing urbano-territorial.
3º. Apoio técnico ó fomento das actividades económicas.
4º. Acondicionamento infraestructural e dotación de equipamentos.
5º. Estímulo á formación e á cooperación cos axentes socioeconómicos.

Fonte: Marques, R.J. (2003)

Aparte da acción cotidiana dos concellos, encamiñada á millora da calidade de vida da cidadanía entendida esta millora desde unha perspectiva global, tamén os mesmos participan e poñen en marcha programas e accións específicas de desenvolvemento territorial. Estas poden individualizarse en:

- Programas e accións de intervención física en materia de vivenda, calidade ambiental urbana, infraestructuras e equipamentos colectivos.
- Programas e accións de participación social e desenvolvemento cultural- comunitario
- Programas e accións de fomento económico e estímulo á competitividade productiva.

PROGRAMAS DE DESENVOLVEMENTO LOCAL NOS CONCELLOS DO EIXO ATLÁNTICO (en vigor ou de recente remate)

	Intervención física	Participación social	Integrais
A Coruña		- Equal, Coruña solidaria.	- Plano Estratégico.
Ferrol	- ARI Cidade Vella e Magdalena.	- Plano Comunitario de Caranza.	- Ferrol Metrópoli. - Proder Costa Ártabla
Lugo		- Equal. - Leonardo.	- Plano Estratégico. - Leader Terras do Miño.
Monforte de Lemos			- Leader Ribeira Sacra.
Ourense		- Proxecto Aloumiño.	- Plano Estratégico. - Leader Valmiño.
Pontevedra	- URBAN	- Plano Comunitario de Monteporreiro.	- Plano Estratéxico dos municipios da área territorial de Pontevedra. - Proder Comarca de Pontevedra.
Santiago de Compostela	- Plano de Rehabilitación do Casco Histórico.	- Plano Comunitario de Vite.	- Plano Estratégico. - Proder Sar-Ulla. - Plan Excelencia Turística.
Vigo		- Plano Comunitario de Teis e do Casco Histórico.	- Plano Estratéxico 2010. - Proder Área Intermunicipal de Vigo.
Vilagarcía de Arosa			- Proder Salnés.
Braga			- Leader Val do Cábado.
Bragança	- POLIS		- Leader Terra Fria Trasmontana. - Plano Estratéxico de Bragança.
Chaves	- POLIS		- Leader Alto Támega. - Plano Estratégico.
Guimarães		- Rede Social.	- Leader Val do Ave.
Peso de Regua			- Leader Douro Histórico. - Plano Estratéxico (*)
Porto	- PER - PRU - URBAN		- PROCOM
Viana do Castelo	- POLIS	- Ciudade Saudável.	- Plano Estratégico.
Vila Real	- POLIS		- Leader Regiao do Minho. - Plano Estratéxico (*)
Vilanova da Gaia	- POLIS - PER - PRU		

(*) Plano Estratégico compartido do eixo urbano Vila Real-Régua-Lamego.

4.1.3. Dinámicas territoriales e fórmulas de cooperación.

Os mapas municipais do Eixo contan xa cunha certa tradicción. A configuración no caso galego iníciase no 1833 e desde ese momento os cambios teñen sido moi modestos. No Norte a delimitación actual ten unha orixe coetánea no periodo 1832-36, mais as actuais delimitación datan dunha reforma levada a cabo na década dos 1930, encamiñada, precisamente, a súa agregación e por conseguinte aumento de entidade. A súa constitución veu motivada por unha serie de factores e condicionantes socioeconómicos, políticos e espaciales que teñen mudado notablemente. As dinámicas sociais, sobre todo a forza adquirida polo proceso de urbanización das cidades do Eixo na segunda metade do século XX, téñense desenvolvido sobre un marco institucional inmóvil.

Nas áreas urbanas a expansión e o intenso crecemento ten levado a un desbordamento da cidade como feito espacial nos seus municipios limítrofes. A necesidade de espacio para a ubicación de grandes equipamentos colectivos, infraestructuras, empresas, complexos residenciais, comerciais ou de ocio; xunto ó notable incremento dos movementos pendurais (derivados do aumento da movilidade individual e o desenvolvemento dos transportes), xenera a creación dunha nova realidade espacial non coincidente cos ámbitos de xestión dos servicios públicos de competencia municipal. Nas principais cidades do Eixo esta situación é apreciable, avanzándose cara a configuración de áreas urbanas metropolitanas, si ben nas de menor entidade, tales como Monforte, Peso de Regua ou Chaves este proceso é inexistente.

Esta nova estructuración territorial identifícase de xeito claro nas áreas de máis intensa ocupación humana. Estas correspóndense, no caso galego, cos entornos urbanos litorais das Rías Baixas e do Golfo Ártabro, e no portugués coa aglomeración do Grande Porto e a súa conexión co eixo Braga-Guimarães-Aveiro. Nestes territorios concéntranse os elementos de maior dinamismo demográfico, económico-productivo e infraestructural, e tamén os principais asentamentos urbanos. Así mesmo, neles as relacións de movilidade da población son moi intensas. Pola contra as áreas interiores da Eurorexión coinciden en presentar una niveis de ocupación moito máis febles. As densidades demográficas son moito máis reducidas, a entidade en cantidade e número dos núcleos urbanos é moito máis modesta, e a actividade productiva máis débil. Neste caso ó redor de cada núcleo urbano tense xerado un área espacial de atracción, que leva á configuración dun territorio supramunicipal de dependencia funcional.

Tendo en conta esta situación, os gobernos locais vense na necesidade de idear novas fórmulas de xestión das súas competencias, coa finalidade de adecuar a súa acción cotiá a unha realidade territorial non coincidente cos límites administrativos. Xurden así variadas fórmulas de cooperación territorial nas cales participan as cidades do Eixo.

- Fórmulas de cooperación territorial.

As diferentes fórmulas de cooperación territorial fundaméntanse na constatación da necesidade de coordinar ou xestionar dun xeito conxunto aqueles bens ou servicios que atinxen directamente a máis dun concello. A finalidade é lograr unha maior eficacia e eficiencia na xestión pública, fundamentalmente mediante a reducción de custos económicos e aforro de recursos.

Según o investigador suizo Steve Perritaz, individualízanse tres tipos de realidades territoriales que responden a tres ámbitos diferenciados, o ámbito institucional, o funcional e o relacional. De tal xeito que si coinciden entre eles o funcionamento, tanto na esfera privada como na pública, tende a xenerar sinerxías de desenvolvemento. Mentras, a non coincidencia, xenera desaxustes á inversa, sobrecustos na prestación dos servicios públicos e dificulta a actividade cotiá do conxunto da sociedade.

- Territorio institucional. Correspóndese co ámbito espacial de relacións político-administrativas. O seu diseño ven marcado polos límites municipais.

- Territorio funcional. Correspóndese coas áreas espaciais distribuidas en razón da cobertura de determinados servicios públicos de carácter supramunicipal, ou de acceso a determinados equipamientos colectivos.

- Territorio relacional: Correspóndese co espacio de relación habitual dos cidadáns e asóciase ó ámbito de referencia de contactos colectivos a nivel de traballo, ocio ou acceso a servicios.

Estos tres parámetros territoriales poden coincidir, sen embargo o máis habitual é que non sexa así. Esta situación é evidente nas proximidades das cidades principales, onde claramente se detecta esta superposición. Por esto faise patente o interés en adecuar, na medida do posible, os tres ámbitos territoriais para diseñar un espacio político-administrativo que responda ás actuais dinámicas socioeconómicas e territoriais.

Nas cidades galegas do Eixo os principais desaxustes entre os ámbitos de referencia maniféstanse nas cidades litorais e en Santiago de Compostela. Mentras no Norte esta situación é máis patente no eixo Braga-Guimarães e no coñecido como Gran Porto.

Co obxecto de millorar e facer máis racional a xestión pública os concellos do Eixo fomentan e intégranse en distintas plataformas de asociacionismo municipal. Estas poden rexirse polo directo público ou privado, e tenden a coincidir no seu carácter voluntarista, finalista (centrado na xestión dunha serie de terminada de servicios), e tamén en que actúan por delegación de competencias e recursos por parte dos municipios que as integra.

RELACIÓN DE FÓRMULAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

	Mancomunidades	Comarca	Consorcio	Outros
A Coruña	- Municipios da Área de Coruña.	- Metropolitana de A Coruña.	- de Turismo. - de Promoción da música. - Prestación do servicio contra incendios e salvamento da Coruña.	
Ferrol	- Concellos da Comarca de Ferrol	- Urbana de Ferrol.		
Lugo		- Urbana de Lugo.		

	Mancomunidades	Comarca	Consorcio	Outros
Monforte de Lemos		- Terra de Lemos.		
Ourense	- Voluntaria de municipios de Ourense.	- Urbana de Ourense.		
Pontevedra	- Servicio de vertedoiro de R.S.U dos axuntamentos de Pontevedra e Sanxenxo.	- Urbana de Pontevedra		
Santiago de Compostela	- Municipios da Área de Santiago de Compostela. - Comarca de Santiago.	- Urbana de Santiago.		- Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España.
Vigo	- Área intermunicipal de Vigo.	- Metropolitana de Vigo.		
Vilagarcía de Arosa	- Salnés. - Voluntaria de municipios de Arousa.	- Salnés.		
	Asociación De Muncipios	Comunidades urbanas	Áreas Metropolitanas	Outros
Braga	- Vale do Cávado.		Minho.	
Bragança	- Terra Fria Trasmontana	Tras-Os-Montes.		
Chaves	- Alto Támega. - Tras–Os-Montes e Alto Douro.	Tras-Os-Montes.		
Guimarães	- Vale do Ave.		Minho.	
Peso de Regua	- Vale do Douro Norte. - Tras–Os-Montes e Alto Douro.	Douro.		
Porto			Porto.	
Viana do Castelo	- Vale do Lima	Valimar.		
Vila Real	- Vale do Douro Norte - Tras–Os-Montes e Alto Douro.	Douro.		
Vilanova da Gaia			Porto.	

- Análise crítica das fórmulas de cooperación territorial.

As diferentes fórmulas de cooperación territorial presentadas tenden a coincidir nunha serie de problemáticas que dificultan a súa funcionalidade e limitan os potenciais efectos positivos que cabería asignarlle. Entre as principais dificultades poden sintetizarse as que siguen:

- Tradicional dificultade asociativa entre municipios polo excesivo localismo existente

- Repitición dos "vicios" de funcionamento administrativos, tales como a excesiva sectorización, a distorsión no ámbito decisorio por motivos político-partidistas ou, entre outros, a burocratización.

- Asunción de competencias exclusivamentes por delegación dos municipios, sendo moi limitada a capacidade para asumir competencias doutros niveles superiores (pese a que a lexislación posibilita a transferencia directa de competencias dende o goberno central, e de igual xeito a galega está inmersa no actual proceso do Pacto Local)

- Conflictos internos debido a unha planificación exclusiva dos gastos e servicios a prestar, e ó mantemento dun modo individual nos municipios da planificación de ingresos ou de atracción de investimentos públicos e privados

- Dirección e representatividade política indirecta, con ausencia de procesos democráticos propios e específicos

- Especialización excesiva na prestación sólo de servicios determinados

- Inadecuación de documentos de planificación ou xestión ós ámbitos de cooperación (por exemplo os Plans Xerais dos concellos galegos ou os Plans Directores Municipais portugueses), manténdose estos no ámbito municipal, pese á posibilidade teórica de poder elaborarse instrumentos a unha escal supramunicipal).

- Desaxustes territoriales ó non existir un "mapa" de cooperación e a que, en razón do voluntarismo, un concello pode estar en varios entes deste tipo á vez

- Débil capacidade para xerar recursos propios e para garantir a aportación dos municipios

- Baixa conciencia colectiva nos ámbito de decisión, nos que prima unha visión individualista de carácter municipal.

Polo seu carácter específico e singularidade a Área Metropolitana de Porto (en adiante A.M.P) merece un tratamento específico, pois é a de maior trayectoria de funcionamento neste momento (Braga-Guimarães veñen de integrarse na GAM do Minho e Vigo está a debatir un Anteproyecto de Lei de Creación da Área Metropolitana de Vigo).

A A.M.P constitúese o 2 de agosto de 1991 co fin de xenerar unha cobertura administrativa que dese resposta ós problemas territoriais do denominado Gran Porto, un espacio de forte urbanización, con máis de 1.500.000 habitantes, centralizado desde unha perspectiva funcional e simbólica pola cidade central de Porto (pese a que a súa población só representa entorno ó 20% do total da A.M.P). A A.M.P queda constituida por nove concellos: Porto, Vilanova da Gaia, Maia, Vila do Conde, Matosinhos, Poboa de Varzin, Gondomar e Valongo. A estes engádase coa creación no 2004 da Gran Área Metropolitana de Porto os concellos de Espinho, Arauca, Sta Mª de Feria, S. Joao de Madeira e Trofa. Nesta máis dunha década de existencia é posible xa extraer un balance da estructura inicial que, no seu conxunto, non é excesivamente positivo. Sí ten xerado un sentimento de concienciación identitaria sobre a necesidade de coordinación e colaboración entre os concellos desta área urbana. Mesmo ten servido como estímulo para o impulso de proxectos de interés conxunto, tal como pode ser o Metro, aínda que despois todo o asociado a súa xestión e posta en marcha se fixese ó marxen da A.M.P. Ou tamén no senso que se teñen elaborado programas de intervención urbana desde o Goberno Central (Programa Especial de Realoxamento ou Programa de Rehabilitación Urbana) ós que só podían optar concellos integrados nas dúas áreas metropolitanas, a de Porto

e a de Lisboa. Además recoñéceselle un aspecto positivo no vencellado coa promoción turística externa, e a elaboración dalgún estudo que ten servido para dotarse dun coñecemento territorial amplo deste espacio.

Non obstante no balance priman aqueles aspectos que se poderían considerar como negativos. O máis importante é que A.M.P carece de facto de capacidade política e de xestión directa, ó depender totalmente a súa actividade das decisións dos autarcas municipais. O seu financiamento é reducido e provén de transferencias municipais e do Estado Central, sendo a capacidade de xeración de recursos propios prácticamente nula. Tampouco xestiona na actualidade programas da U.E , e o seu cadro de personal é meramente simbólico. No fondo carécese dunha autonomía real, manténdose sempre as competencias e os recursos públicos non entes municipais e no goberno. Además desta dificultade inicial pódense suliñar as seguintes:

- Carece de capacidade de planificación conxunta en aspectos de interés territorial (os Plans Directores Municipais mantéñense a escala local), sendo a coordinación neste senso mínima.

- Carece de competencias e de regulamentos de funcionamento propios, diluíndose as súas actividades.

- Carece de medios humanos e financieros.

- A súa lexitimidade política ponse en entredito ó exercerse nela un poder político indirecto e por delegación.

Además dos citados resulta significativo o feito da non coincidencia do que se entende por A.M.P desde o punto de vista institucional, funcional, e relacional. Concellos cunha forte interelación socioeconómica coa área urbana de Porto desde o punto de vista relacional e xeográfico non pertencen á A.M.P desde o punto de vista administrativo, tal é o caso de Peñafiel ou Panedes. A súa vez unha serie de servicios son xestionados por empresas públicas (LIPOR, encárgase da recollida e tratamento do lixo; Aguas do Douro e Paiva, abastecementos e depuración de augas; STCP, transporte autobuses urbanos; e o propio Metro) completamente independentes no seu funcionamento respecto á A.M.P, e onde además os territorios de cobertura destos servicios non coinciden cos límites fixados na A.M.P.

4.1.4. O desaxuste entre ós ámbitos territoriais dos gobernos locales e as realidades actuais ¿qué hipotéticas solucións se plantexan?

Os concellos do Eixo son fundamentalmente urbanos. Dentro eles identifícanse, como xa se ten posto de manifesto neutros apartados do presente Plan Estratégico, un diferencial de escala entre as de maior entidade, A Coruña, Vigo, Porto, Gaia, etc., e o resto. Nestas o desbordamento do feito urbano sobre os concellos limítrofes é un feito evidente, ocasionando os xa suliñandos desaxustes e problemáticas á hora de xestionar os asuntos públicos nestes ámbitos espaciais.

Ante esta situación ábrense dous escenarios. O primeiro é o de reorganizar os límites político-administrativos coa finalidade de axustar os marcos municipais ás realidades socioeconómicas, ou o que ó mesmo, agregar ou fusionar os termos limítrofes coas cidades. Este tipo de procesos foi común en Galiza

ata o actual periodo democrático (A Coruña absorbe Oza, Santiago a Conxo e Enfesta, Ferrol a Serantes, Ourense a Canedo, Vilagarcía a Carril e Vigo a Bouzas e Lavadores), pero na actualidade faise pouco viable. O segundo é o de crear novas organizacións institucionais que sirvan como mecanismos de cooperación supramunicipais (mancomunidades, áreas metropolitanas, etc). Ambos escenarios pódense sitentizar no seguinte cadro:

ESCENARIO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
Organizacións de cooperación supramunicipal.	- Cóntase con corpo xurídico e experiencia administrativa e de xestión. - É posible facer balance e evaluación das súas potencialidades e carencias (ejemplo a AMP de Porto ou as mancomunidades urbanas das cidades galegas) - Non altera o mapa municipal existente, non xerando problemas identitarios e de rexeitamento sociopolítico. - Actualmente céntranse na prestación de determinados servicios. - Dificultades para coordinar cos intrumentos e farramentas de xestión pública local (especialmente urbanismo e fiscalidade-recaudación). - Carencias democráticas en órganos de goberno pola carencia de eleccións para a súa designación.
Procesos de fusión	- Decisión drástica e arriscada polo rexeitamento que xenera nas élites locales, utilizando o argumento identitario como ferramenta de oposición. - Carácter administrativista - O incremento da entidade da nova entidade non implica necesariamente a solución das carencias e problemáticas derivadas do desbordamento físico e funcional no ámbito urbano. - Cóntase con experiencias desenvoltas en outros países do ámbito europeo. - Favorece a adecuación dos lindes político-administrativos locales ás realidades e cambios socioeconómicos.

Neste panorama ábrese unha terceira vía que se está a implementar nalgúns teritorios: a fusión municipal selectiva. Esta modalidade implica unha diferenciación entre o que significa o concello como unidade identitaria territorial, e o concello como organización prestadora de servicios públicos ós cidadáns. Trátase dunha innovación organizativa que se está a poñer en marcha na actualidade nalgunhas zonas europeas, como o Cantón de Friburgo en Suiza[3]. Pódese resumir a esencia desta fusión selectiva no traslado das competencias, recursos e capacidades desde os concellos integrantes a un novo ente que xestionaría a prestación dos servicios locales. Esta transferencia implica a celebración de eleccións especifícase e a asunción completa das funcións de suministros de servicios. Trátase dunha profundización das fórmulas tradicionais de cooperación xa existentes no sistema xurídico (mancomunidades, comarcas, consorcios ou áreas metropolitanas). Este novo ente non actuaría por delegación dos concellos, senón que asumiría directamente a responsabilidade da xestión dos servicios encomendados da súa responsabilidade, con órganos de goberno e administrativos, responsables políticos, orzamentos e capacidade xurídica propios. Unha opción deste tipo permitiría manter a actual división local, preservando os municipios como base territorial identitaria, e trasladar a un novo ente tódolos aspectos vencellados coa prestación de servicios á cidadanía.

[3] Este proceso ten sido analizado polo investigador B. Dafflon que ten recopilado a dinámica e plantexado unha metodología de intervención.

A fusión selectiva suporía, en definitiva, fusionar os concellos como unidades de organización e xestión, pero sen que esto supoña a desaparición formal do concello como termo e organización local. Esta solución implicaría introducir reformas legislativas referentes ó réximen local e electoral, de xeito que se posibilitase un novo marco político-administrativo. Non obstante faise moi necesario dentro do Eixo Atlántico diferenciar a situación galega da do Norte. Non se debe esquencer que estamos ante dous modelos organizativos diferenciados e que, dalgún xeito, as solucións ante esta problemática deben responder tamén a esta dualidade. Si no caso galego a fusión selectiva nas cidades pode ser, partindo dun interés e consenso político común, relativamente factible; en Portugal a existencia de freguesías e concellos, e a carencia dun nivel intermedio respecto ó Estado, aconsella analizar novas posibilidades organizativas que, superando as actuais carencias detectadas nas Áreas Metropolitanas, redunden nun millor servicio colectivo.

4.2. Poderes e desenvolvemento local: aspectos financieros.

Neste segundo apartado detémonos nos aspectos máis destacados dos marcos normativos das Facendas Locais de Galiza e Norte de Portugal, e examinámo-la súa transposición en termos de fontes de financiamento. En particular, prestamos atención á composición dos diferentes sistemas de financiamento municipal e introducimos unha pequena análise dos orzamentos de ingresos de catro dos concellos do Eixo.

4.2.1. Marco normativo das finanzas municipais en España e Portugal.

4.2.1.1. Aspectos xerais: prescricións normativas sobre o financiamento local.

A Facenda Local ten sido definida, tradicionalmente, como unha Facenda de servicios (Castells, 2002). Idea reforzada pola Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)[4] e pola propia Teoría Convencional do Federalismo Fiscal (Musgrave, 1957 e Oates, 1972)[5]. De acordo con estas prescricións normativas, que xustifican a distribución funcional das tareas de goberno seguindo criterios de eficiencia económica, as facendas subcentrais (rexionais e locais) deberían desempeñar un papel relevante na coñecida como *función asignación*. O que explica a súa especialización na prestación de servicios públicos de carácter rexional ou local, con reducidas economías de escala na súa provisión e escasos efectos externos no espacio xeográfico relevante.

[4] A Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) foi aprobada en Estrasburgo polo Consello de Europa o 15 de outubro de 1985. No seu preámbulo considera que as Entidades Locais (EELL) son un dos principais fundamentos de todo sistema democrático, e no seu artigo segundo que o principio de autonomía local debe ser recoñecido pola lexislación interna e, na medida do posible, pola Constitución de cada un dos Estados Membros. En España, a CEAL foi aprobada o 20 de xaneiro de 1988 a través dun Instrumento de Ratificación, aínda que no entrou en vigor ata o 1 de marzo de 1989. En Portugal, foi aprobada pola Resolución da Assembleia da República nº 28/90, de 23 de outubro.

[5] O enfoque da Teoría Convencional do Federalismo Fiscal tense concretado en dúas recomendacións: i) a provisión de bens e servicios públicos debe axustarse ás preferencias dos cidadáns; e ii) a institución político-administrativa encargada do seu subministro debe abarcar unha extensión territorial coincidente, aproximadamente, coa dimensión espacial dos beneficios xerados por tales bens e servicios.

¿Cales son os mecanismos máis apropiados para atende-lo financiamento dos servicios prestados polos Gobernos locais? A busca da correspondencia entre o pagamento realizado polo cidadán e a utilidade que este obtén do gasto público local leva a tratar de que sexan os propios beneficiarios dos servicios locais os que financien a súa prestación, mediante o pagamento de taxas e impostos locais que gravan bases impoñibles caracterizadas pola súa escasa ou nula mobilidade a un tipo fixo ou proporcional. Baixo esta concepción, as formas de financiamento máis axeitadas para os gobernos locais son os impostos de capitación, os impostos sobre a propiedade, os impostos xerais sobre as ventas e as taxas e prezos públicos.

A propia UE, no Consello celebrado en 1996 en Lisboa, atribuíu un papel fundamental ó principio do beneficio no financiamento dos custos de estructura e no funcionamento do aparato administrativo local. Con carácter xeral, e atendendo ós posibles destinos dos fondos á súa disposición, o Consello de Europa (2000) suxeriu catro grandes directrices para construí-lo sistema de financiamento dos gobernos rexionais e locais:

- As taxas e prezos públicos cargados ós usuarios deberían utilizarse para financiar gastos de funcionamento, e só de forma excepcional, para financiar gastos de inversión.

- Cando razóns de eficiencia ou equidade desaconsexen empregar taxas ou prezos para financiar gastos de funcionamento, deberían intervi-los recursos procedentes de impostos, que deben empregarse tamén de forma limitada para financiar gastos de inversión.

- As transferencias deben empregarse para financia-los servicios prestados por delegación de outros gobernos, por razóns de suficiencia, para reduci-los desequilibrios entre ingresos e gastos, ou por razóns de equidade. Tamén poden servir para financiar gastos de inversión. Este é o caso das subvenciones finalistas.

- Por último, o endebedamento sirve para financiar gastos de inversión, e só en moi contadas ocasións para financiar gastos de funcionamento.

Táboa 1

Principais directrices para construír un sistema de financiamento local

Fontes de ingresos	Destino principal	Destino secundario
Taxas e prezos públicos	Gastos de funcionamento	Gastos de inversión
Impostos	Gastos de funcionamento	Gastos de inversión
Transferencias	Gasto delegado (Subv. incondicionais)	Gastos de inversión (Subv. finalistas)
Endebedamento	Gastos de inversión	Gastos de funcionamento

Fonte: Elaboración propia.

Resulta de interese coñece-la resposta dos marcos normativos dos dous países ibéricos a estas recomendacións básicas.

4.2.1.2. Marco normativo español.

A normativa básica encargada de regula-la Facenda Local española está formada pola propia Constitución Española (CE), pola CEAL e por tres normas dictadas polas Cortes, como son: a Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime Local (LRBRL) e os seus Regulamentos, o Real Decreto Lexislativo 781/1986, de 18 de abril, polo que se aproba o Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de Réxime Local (TRRL) e a Lei 39/1988, de 28 de decembro, Reguladora das Facendas Locais (LRHL). Mentres que a CE establece nos seus artigos 140 a 142 os principios básicos (suficiencia e autonomía) sobre os que se asenta o Réxime Local, as outras tres normas desenrolan na súa vertente financeira. Concretamente, a LRHL aborda en profundidade a reforma do sistema tributario local español (Monasterio e Suárez Pandiello, 1998), o seu grande producto. Co obxectivo de reforza-los principios de *autonomía* e *suficiencia financeira* das Entidades Locais, simplificouse a estructura tributaria dos concellos e incrementáronse os seus poderes á hora de obter ingresos propios procedentes de impostos[6].

Entre outras novidades, por medio desta Lei se crearon dúas figuras impositivas de exacción potestativa -o Imposto sobre Construccións, Instalacións e Obras (ICIO) e o Imposto sobre o Incremento de Valor dos Terreos de Natureza Urbana (IIVTNU)- e tres de exacción obrigatoria (artigo 60 da LRHL): o Imposto sobre Bens Inmobles (IBI), o Imposto sobre Actividades Económicas (IAE) e o Imposto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

O artigo 2 da LRHL, en desenvolvemento do artigo 105 da LRBRL[7], e este, á súa vez, en cumprimento dos artigos 133[8] e 142[9] da CE, entende que os recursos das Facendas Locais (pensando especialmente nos municipios), están constituídos por unha serie de figuras. En concreto, os ingresos locais previstos pola LRHL son os que seguen:

[6] En 1978, a implantación do Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas (IRPF) implicou na esfera estatal a desaparición do esquema baseado na imposición de producto e, na esfera local, a conversión en impostos municipais da contribución territorial urbana e das cotas fixas da contribución territorial rústica e pecuaria, do imposto dos rendementos do traballo persoal e do imposto industrial. Estes dous pasaron a denominarse, respectivamente, licencia fiscal de actividades profesionais e artísticas e licencia fiscal de actividades comerciais e industriais; todas elas figuras herdadas da vella imposición de producto, á que se engadían os impostos de radicación, de solares, de incremento do valor dos terreos, de circulación de vehículos, de publicidade e de gastos suntuarios.

[7] O artigo 105 da LRBRL establece que se dotará ás Facendas Locais de recursos suficientes para o cumprimento dos fines das Entidades Locais, e dispón que estas se nutren, ademais de tributos propios e das participacións recoñecidas nos do Estado e nos das CCAA, de aqueles outros recursos que prevé a Lei.

[8] O artigo 133 da CE establece que "a potestade orixinaria para establece-los tributos corresponde exclusivamente ó Estado, mediante Lei. As Comunidades Autónomas e as Corporacións Locais poderán establecer e esixir tributos, de acordo coa Constitución e as Leis".

[9] O artigo 142 da CE establece que "as Facendas Locais deberán dispoñer dos medios suficientes para o desempeño das funcións que a Lei atribúe ás Corporacións respectivas e nutriranse fundamentalmente de tributos propios e de participación nos do Estado e das Comunidades Autónomas".

a) Os ingresos derivados do seu patrimonio e outros de dereito privado.

b) Os tributos propios, que se clasifican en taxas, contribucións especiais, impostos e recargos sobre impostos das Comunidades Autónomas e outras Entidades Locais.

c) As participacións nos tributos do Estado e nos das Comunidades Autónomas.

d) As subvenciones.

e) Os prezos públicos.

f) O producto das operacións de crédito.

g) O producto das multas e sancións aplicadas no seu ámbito competencial.

h) As restantes prestacións de Dereito público.

Se ben a Lei 51/2002, de 27 de decembro, de Reforma da LRHL que entrou en vigor o 1 de xaneiro de 2003 veu a modificar aspectos substantivos da norma, especialmente en todo que atinxe ós impostos locais, a efectos do presente traballo tomamos como referencia a lexislación vixente en 2000-2001, por ser estes os últimos anos para os que dispoñemos da información necesaria.

4.2.1.3. Marco normativo portugués.

A normativa básica encargada de regula-la Facenda Local portuguesa está formada pola propia Constitución da República Portuguesa (CRP), pola CEAL e pola Lei nº 42/98, de 6 de agosto, Lei das Finanças Locais (LFL).

O mandato constitucional ten o seu reflexo no réxime financeiro dos municipios e das freguesias portuguesas; establecido pola LFL. Esta norma principal viuse alterada parcialmente polas Leis nº 87-B/98, de 31 de dezembro; 3-B/2000, de 4 de abril; 15/2001, de 5 de junho; 94/2001, de 20 de agosto; 109-B/2001, de 27 de dezembro; e pola Lei Orgânica nº 2/2002, de 28 de agosto.

Coa promulgación da LFL, o Estado portugués propúxose impulsar unha profunda reforma no réxime das finanzas das autarquias locais. A súa aplicación levouse a cabo de maneira progresiva nos catro anos seguintes á súa aparición, en paralelo ó proceso iniciado coa Lei nº 159/99, que permitiu levar á práctica a transferencia de novas atribucións e competencias procedentes da Administración Central. En definitiva, o Goberno tratou de transferir medios e recursos adecuados ó desempeño das novas funcións asumidas.

O artigo 238 da CRP e os artigos 2 e 4 da LFL confiren ás autarquias locais patrimonio e finanzas propias (238.1 da CRP e 2.1 da LFL) e poderes tributarios para facilita-lo exercicio das súas responsabilidades (238.4 da CRP e 4.1 da LFL), nos casos e termos previstos segundo un réxime financeiro establecido por Lei. Pola súa parte, o artigo 2.2 recoñece a autonomía do poder local.

Dentro das fontes propias das Entidades Locais portuguesas (*receitas próprias autarquicas*) a Constitución recoñece, con carácter xeral e obrigatorio, as provenientes da xestión do seu patrimonio e as cobradas pola utilización dos seus servicios (238.3). Polo que respecta ó ámbito exclusivo dos municipios, o artigo 254 das CRP recoñécelles *receitas tributarias próprias* (254.2) e a participación, por dereito propio e nos termos definidos pola Lei, nas *receitas* provenientes dos impostos directos do Estado (254.1).

Os artigos 5, 11, 13 y 16 da LFL desenrolan estes catro grandes grupos de fontes financeiras ó enumerar un amplo elenco de *receitas autarquicas*, moi semellante, no esencial, ó existente na Facenda Local española. En particular, recoñécense as seguintes figuras, pensadas especialmente para o financiamento municipal:

a) Dentro do conxunto de ingresos procedentes de outras Administracións, destacámo-la participación nas *receitas* provenientes dos impostos directos do Estado, instrumentada vía Fundo Geral Municipal (FGM) e Fundo de Coesão Municipal (FCM)[10]. Outros instrumentos con certa importancia dentro do esquema de transferencias son o Fundo de Base Municipal (FBM) e o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

b) Dentro dos ingresos municipais de carácter impositivo, os máis destacados son os procedentes da *contribuição autárquica* -rústica e urbana-[11], do *imposto municipal sobre vehículos*[12], do *imposto municipal de sisa*[13] e da *derrama*.

c) Dentro das *receitas* cobradas pola utilización de servicios, os productos que maior volume reportan son resultantes da concesión de licencias municipais (*taxas*) e da prestación de servicios públicos (*taxas*, *tarifas* e *preços*).

d) Dentro das *receitas* provenientes da xestión do patrimonio local, os municipios poden obter rendementos procedentes dos bens propios, xa sexan cedidos en explotación ou en réxime de concesión; procedentes da súa venta; ou procedentes da participación en sociedades ou en outras entidades.

[10] O artigo 10 da LFL recoñece ás *autarquias locais* o dereito a participar nun volume equivalente ó 33 por cento da media aritmética simple das *receitas* provenientes dos *Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Singulares* (IRS), *sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas* (IRC) e *sobre o Valor Acrescentado* (IVA). O 30,5 por cento da media aritmética simple corresponde ós municipios (o 24 por cento como Fundo Geral Municipal e o 6,5 por cento restante como Fundo de Coesão Municipal) e o 2,5 por cento restante ás freguesias (como Fundo de Financiamento das Freguesias). Do importe global recibido por parte dos municipios, o 60 por cento ten o seu reflexo orzamentario como receitas correntes e o 40 por cento como receitas de capital.

[11] A contribuição autárquica é un imposto municipal que incide sobre o valor tributable dos predios rústicos e urbanos radicados no municipio de aplicación. Mantívose ata a entrada en vigor do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), que o substituíu a partires de decembro de 2003.

[12] O Imposto Municipal sobre Vehículos (IMV), popularmente coñecido como *selo do carro*, é un tributo que grava a utilización de vehículos automóviles.

[13] O Imposto Municipal de Sisa (IMS) é un imposto que grava as transmisións inmobiliarias realizadas a título oneroso. Mantívose ata a entrada en vigor do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas Imóveis (IMTOI), que o substituíu a partires de decembro de 2003.

e) Por último, a LFL contempla outros ingresos, tales como: multas e sancións (*coimas*), *gravámenes* (*encargos*) *de maisvalias* destinados ó municipio, herdanzas, legados e doazóns, e calquera outras *receitas* establecidas por Lei.

4.2.2. Os ingresos locais de Galiza e a Región Norte[14].

4.2.2.1. Aspectos xerais.

A importancia dos ingresos locais é en España sensiblemente superior á observada en Portugal, sendo en ámbolos dous países reducida no contexto europeo. En termos relativos e con datos liquidados de 1998, os ingresos locais representaban en España o 11,3 por cento da totalidade de ingresos das Administracións Públicas fronte ó 6,8 por cento de Portugal.

No que sigue, describímo-la composición do orzamento de ingresos dos municipios da Península Ibérica, deixando á marxe a caracterización da capacidade de decisión que os gobernos municipais teñen sobre as distintas fontes de financiamento, por excede-las pretensións iniciais deste traballo.

4.2.2.2. O financiamento local en termos comparados.

O financiamento local en termos comparados: estructura financeira

Como nas demais Facendas Locais europeas, tamén as finanzas das Entidades Locais dos países ibéricos se constituíron, na práctica, sobre a base de dous grandes tipos de ingresos non financeiros[15]: tributos (impostos e taxas) e transferencias procedentes doutros niveis de goberno (Castells, 2002).

[14] A información orzamentaria de base para a Facenda Local de Galiza e España procede da *Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales*, elaborada pola antiga Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (hoxe Dirección de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial) do Ministerio de Economía y Hacienda (hoxe Ministerio de Hacienda). En este caso, a información orixinal é subministrada, con algunhas excepcións, polas correspondentes entidades. En Cataluña é subministrada pola Dirección General de Administración Local, do Departament de Gobernació da Generalitat de Catalunya; na Comunidade Foral de Navarra é subministrada polo Departamento de Administración Local do Gobierno de Navarra; e, por último, na Comunidade Autónoma Vasca é subministrado polo Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT).
Para referirnos ós municipios pertencentes a Portugal e a Região Norte a fonte estatística é *Finanças Municipais 2001*, informe publicado pola Direcção-Geral das Autarquías Locais (DGAL), do Ministério das Cidades, Ordenamento do Territorio e Ambiente e elaborado a partires dos *Documentos de prestaçao de contas dos municípios* relativos ó ano 2001. Comprende un conxunto de datos estatísticos relativos á evolución de financeira municipal desde 1996 ata 2001.
Tódolos datos de ingresos corresponden a dereitos recoñecidos liquidados, expostos desde a óptica da clasificación económica dos ingresos, utilizada polos gobernos locais na elaboración das súas contas. Prestamos especial atención ós agregados máis relevantes. En canto ó exercicio de referencia, este é 2000 para os datos españois e 2001 para os datos portugueses, últimos anos dispoñibles en cada un dos territorios no momento de elabora-lo presente traballo.

[15] A análise realizada neste epígrafe gravita sobre a clasificación económica por capítulos, coas súas agregacións ou masas intermedias. En concreto, os comentarios inciden no agregado de ingresos non financeiros (isto é, o de ingresos

A táboa 2 amosa o peso relativo de cada unha destas fontes na estructura de financiamento dun conxunto de Gobernos locais, pertencentes a países de estructuras políticas diversas; federais e unitarios. Na clasificación tamén figuran as cifras correspondentes a Galiza e a Região Norte. Como se pode observar, a distribución de fontes varía de maneira apreciable entre uns países e outros e con independencia da dimensión relativa que teña a Facenda Local dentro do Sector Público de cada un deles.

Táboa 2

Estructura comparada do financiamento dos Gobernos locais
Cifras expresadas en porcentaxe de cada tipo de fonte sobre os ingresos non financeiros

Facenda Local	Impostos	Taxas	Transferencias	Outros
Alemaña	34,2	31,8	27,5	6,5
Australia	43,1	29,2	16,1	11,6
Canadá	38,8	12,8	45,9	2,5
Dinamarca	46,9	7,1	43,1	2,9
Estados Unidos	41,1	12,6	38,3	8,0
Francia	43,8	17,7	36,4	2,1
Holanda	10,3	7,4	70,2	12,1
Italia	30,0	18,0	46,0	6,0
Reino Unido	10,8	6,0	72,8	10,4
Suecia	69,0	4,2	19,4	7,4
Suíza	47,8	25,2	18,5	8,5
Galiza	34,4	15,6	47,9	2,0
España	35,7	18,0	40,3	6,0
Portugal	32,0	9,8	51,7	6,6
Região Norte	29,3	9,6	55,8	5,3

Fonte: Giménez (2002) a partires de IMF (2000). Para España (excluídas Ceuta e Melilla) e Galiza a fonte é DGFCyFT (2004) con datos referidos ó exercicio 2000, correspondentes a dereitos recoñecidos e liquidados. Para Portugal e a Região Norte, a fonte é DGAL (2004) e INE con datos referidos ó exercicio 2001, correspondentes a dereitos recoñecidos e liquidados. Elaboración propia.

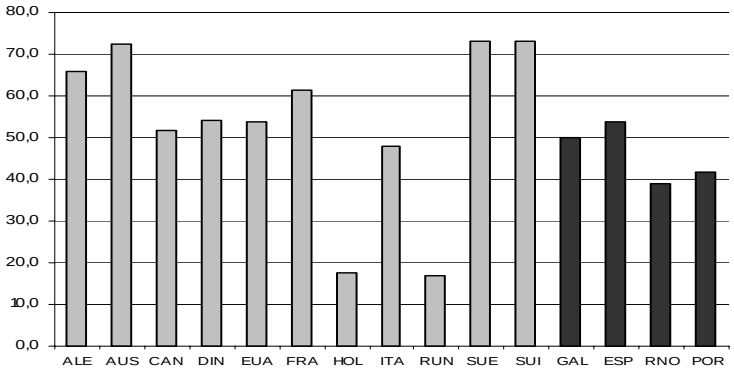
Con datos para 1998, os ingresos tributarios alcanzaban porcentaxes superiores ó 65 por cento dos ingresos non financeiros en Australia, Suecia, Suíza e Alemaña, todos eles con estructura federal; mentres que non chegaban ó 20 por cento en Holanda ou o Reino Unido (gráfico 1). Nunha posición intermedia, e con datos referidos a liquidacións practicadas en 2000 e 2001, se atopaban as facendas municipais españolas (co 53,7 por cento dos ingresos non financeiros) e galegas (co 50 por cento) e tamén as portuguesas (arredor do 40 por cento), xunto coas de países de estructura política tan diversa como Canadá, Dinamarca, Estados Unidos e Italia[16].

asociados a operacións correntes e de capital), deixando á marxe os que proceden da variación de activos e pasivos financeiros (ingresos financeiros). É habitual excluír este último grupo de ingresos, por representar características específicas en este nivel de Goberno.

[16] Para os casos español e galego, usámo-lo termo ingresos tributarios para referirnos indistintamente a todas aquelas figuras que responden a exaccións fiscais con ou sen contraprestación, sexa cal sexa a denominación legal que reciban. Fundamentalmente, facemos referencia a impostos, taxas, contribucións especiais e ós recargos esixibles sobre os impostos das CCAA o doutras EELL. Neste punto convén recordar que na agregación dos capítulos I a III de ingresos -sobre todo polo que respecta ó último- se incorporan ingresos procedentes de exaccións de natureza non tributa-

Gráfico 1

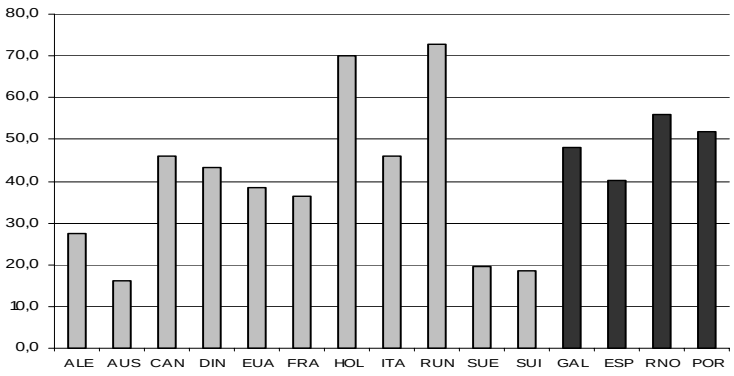
Os ingresos tributarios dos gobernos locais en termos comparados
Cifras expresadas en porcentaxe sobre o total de ingresos non financeiros



Fonte: Giménez (2002) a partires de IMF (2000). Para España (excluídas Ceuta e Melilla) e Galiza a fonte é DGFCyFT (2004) con datos referidos ó exercicio 2000, correspondentes a dereitos recoñecidos e liquidados. Para Portugal e a Região Norte, a fonte é DGAL (2004) e INE con datos referidos ó exercicio 2001, correspondentes a dereitos recoñecidos e liquidados. Elaboración propia.
Nota: ALE é Alemaña; AUS é Australia; CAN é Canadá; DIN é Dinamarca; EUA é Estados Unidos; FRA é Francia; HOL é Holanda; ITA é Italia; RUN é Reino Unido; SUE é Suecia; SUI é Suíza; GAL é Galiza; ESP é España; RNO é Região Norte; e POR é Portugal

Gráfico 2

Os ingresos por transferencias dos gobernos locais en termos comparados
Cifras expresadas en porcentaxe sobre o total de ingresos non financeiros



Fonte: Giménez (2002) a partires de IMF (2000). Para España (excluídas Ceuta e Melilla) e Galiza a fonte é DGFCyFT (2004) con datos referidos ó exercicio 2000, correspondentes a dereitos recoñecidos e liquidados. Para Portugal e a Região Norte, a fonte é DGAL (2004) e INE con datos referidos ó exercicio 2001, correspondentes a dereitos recoñecidos e liquidados. Elaboración propia.
Nota: ALE é Alemaña; AUS é Australia; CAN é Canadá; DIN é Dinamarca; EUA é Estados Unidos; FRA é Francia; HOL é Holanda; ITA é Italia; RUN é Reino Unido; SUE é Suecia; SUI é Suíza; GAL é Galiza; ESP é España; RNO é Região Norte; e POR é Portugal

ria (prezos públicos, canóns, etc.). A súa magnitude resulta, no obstante, pouco significativa na maioría dos casos. A suma de taxas e contribucións especiais representa na facenda municipal de Galiza -tamén na de España- arredor do 58 por cento do capítulo III de ingresos. Polo tanto, as partidas de natureza non tributaria representan aproximadamente o 42 por cento restante do capítulo.

O nivel relativo de autonomía fiscal no ámbito local español e galego parece, por tanto, aceptable en termos comparados, e sensiblemente superior ó observado no país veciño, a pesares da proximidade xeográfica e normativa. Con todo, o peso das transferencias (maioritariamente correntes e procedentes do Estado) aínda é moi importante; máis en Portugal e na Região Norte, onde é maioritaria, que en Galiza e España (gráfico 2). En 2001, esta fonte de ingresos representaba o 51,7 por cento dos ingresos non financeiros dos municipios portugueses e o 55,8 por cento dos municipios da Região Norte. Na Facenda local española, a porcentaxe ascendía ó 40,3 por cento (2000). Galiza, tamén con datos de 2000, ocupaba unha posición intermedia: os ingresos non financeiros dos concellos desta Comunidade Autónoma dependían nun 47,9 por cento de transferencias procedentes doutras Administracións.

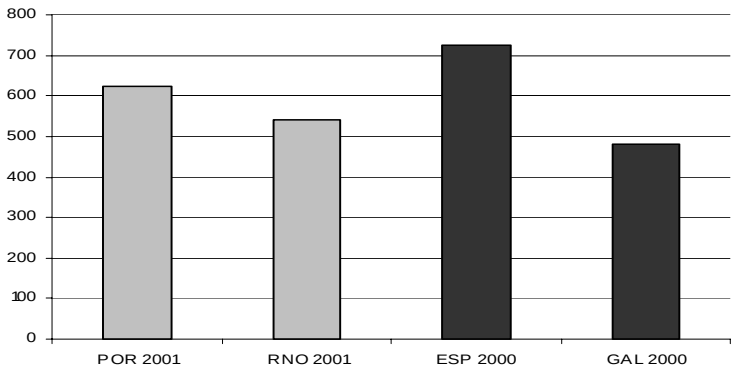
O financiamento local en termos comparados: recursos por habitante

Unha forma de poñer en relación a composición do orzamento de ingresos dun axuntamento e o seu tamaño relativo é observa-las principais magnitudes orzamentarias expresadas en termos per cápita.

En 2000, os ingresos liquidados polos municipios españois, Cidades Autónomas excluídas, acadaron os 29.196 millóns de euros, o que equivale a 723,42 euros por habitante. Un ano despois, os municipios portugueses liquidaron ingresos por importe de 6.462 millóns de euros. Isto é, 624,01 euros por habitante.

Gráfico 3

Os ingresos dos gobernos municipais de España e Portugal
Cifras expresadas en euros por habitante a partir de dereitos recoñecidos e liquidados

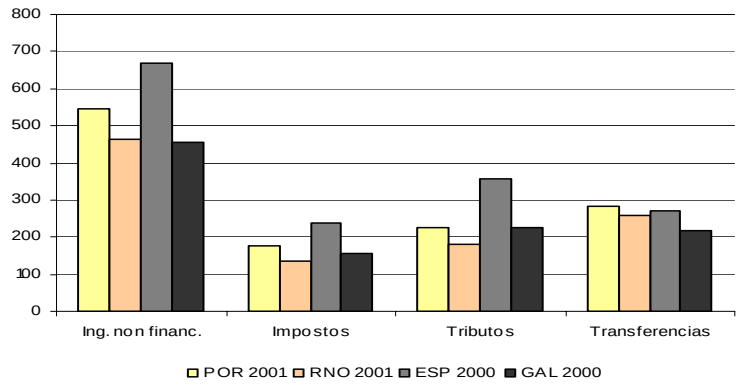


Fonte: DGAL, DGFCyFT e INE de Portugal. Elaboración propia.

En canto a Galiza e a Região Norte, nos últimos anos dispoñibles os ingresos por habitante dos seus municipios foron sensiblemente inferiores ós dos seus respectivos ámbitos nacionais de referencia. Con 481,23 euros per cápita (o 66,7 por cento da media española) no caso galego, e 540,43 euros (o 86,6 por cento da media portuguesa) no caso da rexión portuguesa (gráfico 3).

Gráfico 4

Os ingresos dos gobernos municipais de España e Portugal
Cifras expresadas en euros por habitante a partir de dereitos recoñecidos e liquidados

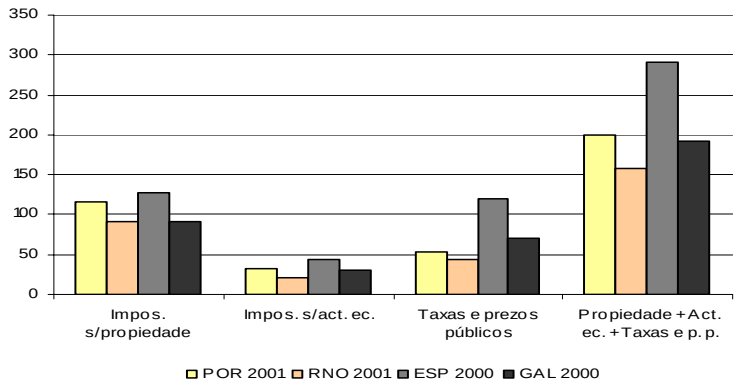


Fonte: DGAL, DGFCyFT e INE de Portugal. Elaboración propia.

No que respecta ós diferentes agregados (ingresos non financeiros, ingresos de carácter impositivo e tributos), a situación mantén os trazos xerais. Só no correspondente ás transferencias se produce un cambio significativo. Desde o punto de vista deste agregado, son as facendas portuguesas as que dispoñen dun maior volume de recursos por habitante (gráfico 4), o que nos aproxima ó seu grao de dependencia doutras Administracións.

Gráfico 5

Ingresos municipais en España e Portugal
Cifras expresadas en euros por habitante a partir de dereitos recoñecidos e liquidados



Fonte:DGAL, DGFCyFT, INE (España) e INE (Portugal). Elaboración propia.

Por último, detémonos na importancia das principais figuras tributarias de carácter local nos países ibéricos; a imposición sobre a propiedade, a imposición sobre as actividades económicas e as taxas e figuras afíns. O gráfico 5 arroxa resultados máis claros neste terceiro espacio tributario, onde as facendas locais españolas amosan un grao máis elevado de utilización, que no primeiro e o segundo, que rexistran maior heteroxeneidade. En conxunto, impostos sobre a propiedade, impostos sobre as actividades económicas e taxas e prezos públicos aportaron 291 euros per cápita ás arcas municipais españolas. En Portugal e Galiza, os municipios obtiveron uns 195 euros por habitante, aproximadamente. Por último, na Región Norte, a recadación procedente destas dúas fontes limitouse a 158 euros per cápita.

4.2.3. Análise de catro casos particulares.

A continuación, describímo-la composición do orzamento de ingresos de catro dos dezaoito municipios pertencentes á rede de concellos do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular[17]: Lugo e Ferrol (Galiza) e Porto e Guimarães (Região Norte).

Antes, convén facer unha serie de consideracións previas acerca das últimas reformas normativas introducidas nun e noutro ordenamento, con efectos sobre a información de base, e –consecuentemente- sobre a interpretación da mesma. Os datos proceden dos propios concellos e corresponden, en tódolos casos, a Orzamentos Iniciais (previsións definitivas). O exercicio de referencia é 2004, salvo no caso de Lugo; municipio para o que tomámo-lo exercicio 2003 debido á dispoñibilidade de datos[18].

4.2.3.1. Consideracións previas: últimas reformas normativas.

A información tributaria que analizamos neste capítulo xerouse nun marco normativo que foi substancialmente modificado no que atinxe ó ámbito impositivo. En España pola Lei 51/2002, de 27 de decembro, de Reforma da LRHL, en vigor desde o 1 de xaneiro de 2003 e en Portugal pola Reforma Geral da Tributação do Património Imobiliário, desenrolada coa pretensión de incrementa-la xustiza social e aumenta-la capacidade da Administración para combati-la evasión e o fraude fiscal.

Polo que respecta ás novidades introducidas no ordenamento local español, os cambios máis importantes no ámbito impositivo foron os seguintes:

- A Lei 51/2002 reformou o IAE, deixando exentos do tributo a máis do 90% dos anteriores contribuíntes[19], co compromiso adquirido por parte do Estado de compensa-la perda estimada de recadación -arredor dun 50%- con transferencias adicionais. É dicir, esta compensación depende da recadación anterior por IAE e, polo tanto, do grao de corresponsabilidade fiscal asumido por cada un dos municipios.

- No caso do IBI e o IVTM aumenta a autonomía fiscal dos concellos[20].

[17] Os municipios integrantes do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular son, por orden alfabético: A Coruña, Braga, Bragança, Chaves, Ferrol, Guimarães, Lugo, Monforte de Lemos, Ourense, Peso de Régua, Pontevedra, Porto, Santiago de Compostela, Viana do Castelo, Vigo, Vilagarcía de Arousa, Vilanova de Gaia y Vila Real.

[18] Si ben dispoñemos dos nove capítulos de ingresos correspondentes ó exercicio 2004 para o Concello de Lugo, carecemos das principais desagregacións; o que nos impide coñecer, por exemplo, a contía prevista para os principais impostos.

[19] A reforma afecta, segundo o disposto na Lei, a empresarios individuais e sociedades cunha cifra neta de negocio inferior a un millón de euros.

[20] Por un lado, desaparecen as restriccións ós tipos impositivos en función do tamaño do concello, o que favorece sobre todo ós máis pequenos. Por outro, introdúcese a posibilidade de que os concellos dispoñan nas súas Ordenanzas Fiscais dun amplo catálogo de reduccións, recargos e bonificacións. Destaca a posibilidade de reduci-la carga fiscal por IBI das familias numerosas, e a opción de incrementa-la presión fiscal sobre os inmobles residenciais desocupados

- En conxunto, os municipios españois en xeral e os galegos en particular, pasarán a depender en maior grao de feitos impoñibles relacionados cos bens inmobles: propiedade (IBI), transmisión (IIVTNU) e construcción (ICIO, taxa por licencia de obras e cesión de medio urbanístico polos promotores). De acordo cos nosos cálculos, tra-la reforma, os feitos impoñibles relacionados con bens inmobles poderían chegar a supoñer arredor do 70 por cento dos ingresos municipais de carácter tributario.

- En canto a Portugal, as liñas fundamentais da Reforma en impostos de ámbito local foron as seguintes[21]:

- No que atinxe ó feito impoñible da propiedade, a contribuição autárquica foi abolida, creándose no seu lugar o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

- No que atinxe ó feito impoñible das transmisións onerosas, foi abolida a Sisa, tributo substituído polo Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas Imóveis (IMTOI).

En termos xerais, con esta reforma operouse unha significativa reducción das taxas impositivas, ó introducir unha nova estructura de tipos de gravamen, e introduciuse un novo réxime de determinación e actualización do valor dos inmobles[22], co obxectivo de vence-la tradicional discrecionalidade e subxectividade que caracterizaba ó *rêgime de avaliações* anterior.

4.2.3.2. Caracterización xeral: breves apuntes socioeconómicos.

De orixe romano, Lugo é a máis antiga capital de Galiza. Hoxe en día constitúe un centro administrativo, de servicios e de abastecemento da súa periferia provincial; envellecida, dispersa e escasamente poboada. A declaración, en 2000, da Muralla Romana da cidade como ben Patrimonio da Humanidade e, en 2002, da conca lucense do Río Miño como Reserva da Biosfera, ambas por parte da UNESCO, serviu como pretexto para a súa promoción como destino turístico en diversos foros nacionais e internacionais.

e os de uso non residencial; algo que, paradoxicamente, podería utilizarse para recupera-la capacidade de grava-las actividades económicas de forma máis imperfecta que o abolido IAE.

[21] A Reforma da Tributação do Património tamén afectou ó Imposto sobre Sucessões e Doações, de carácter estatal. Este imposto foi abolido para as transmisións realizadas por motivo de falecemento e para as doazóns a favor do cónxuxe, ascendentes e descendentes. Estas transmisións deixan de estar suxeitas a calquera imposto. Mantense a tributación, se ben suxeita a novas regras, nos casos de transmisión de inmobles para os restantes herdeiros ou beneficiarios.

[22] Distinguindo os inmobles novos dos xa existentes, e, dentro destes, os arrendados dos non arrendados.

Táboa 3

Indicadores socioeconómicos de municipios de Lugo, Ferrol, Porto e Guimarães,2004

Aspectos económicos e sociais	Lugo	Ferrol	Porto	Guimarães
Territorio e poboación				
Superficie (km^2)	329,80	82,6	41,5	242,32
Poboación (habitantes)	91.158	78.764	250.877	160.190
Densidade de poboación (hab/km^2)	279	954	6.043	661
Estructura poboacional (intervalos por idades)				
0-15	13,6%	11,4%	13,4%	19,0%
15-65	67,3%	67,0%	67,1%	70,3%
> 65	19,1%	21,6%	19,5%	10,7%
Distribución sectorial da poboación ocupada				
Sector primario	4,5%	2,6%	n.d.	2,7%
Sector secundario (incl. Construcción)	18,9%	27,5%	n.d.	73,8%
Sector Terciario	76,6%	69,9%	n.d.	23,5%

Fonte: Instituto Galego de Estatística (IGE), INE (Portugal), Excmo. Concello de Lugo, Excmo. Concello de Ferrol, Câmara Municipal do Porto e Câmara Municipal de Guimarães.

A cidade de Ferrol é un dos máis importantes núcleos urbanos de Galiza. As características do seu emprazamento marítimo xogaron un papel estratéxico fundamental no seu despegue industrial, moi vencellado á Armada e a iniciativas auspiciadas desde a propia Coroa española, a partires de mediados do século XVIII. Na súa historia recente, a fase de maior expansión económica correspondeu ás décadas dos anos sesenta e setenta, coincidindo co desenvolvemento dunha política expansionista de construcción naval e coa auxe dos Estaleiros BAZÁN e ASTANO. A posterior reconversión do sector proxectou as súas consecuencias ata a actualidade.

Porto é, despois de Vila Nova de Gaia e Vigo, o municipio máis poboado do noroeste peninsular. Como cabeceira, configura una extensa área metropolitana, habitada por máis de 1,3 millóns de persoas. En 1996, o seu centro histórico foi declarado Patrimonio da Humanidade pola UNESCO e en 2001 compartiu, xunto con Rotterdam, a Capitalidade Europea da Cultura. De tradición industrial (téxtil, calzado, industria de automoción), a cidade conta, hoxe en día, con un grande perfil turístico.

Desde o punto de vista demográfico e territorial, Guimarães é, por último, un municipio densamente poboado e un dos máis xoves de Europa. Desde o punto de vista económico, este municipio portugués destaca polo seu elevado grao de industrialización e o asentamento de actividades fabrís de importante tradición na comarca (industria téxtil ou de fabricación de coitelos), ó carón doutras de máis recente implantación (industria do calzado e de fabricación de plásticos).

4.2.3.3. O financiamento local en termos comparados: estructura financeira.

A táboa 4 e o gráfico 6 amosan o peso relativo que cada unha das principais fontes de ingresos representa na estructura de financiamento dos catro municipios seleccionados. Como se pode observar, a distribución varía de maneira patente entre uns e outros, á marxe da rexión e o país de procedencia e con independencia da dimensión relativa do propio concello.

Con datos para 2004, os ingresos de carácter impositivo unicamente acadan porcentaxes superiores ó 40 por cento dos ingresos non financeiros nos dous municipios galegos, mentres non chegan ó 30 por cento en Guimarães. Dada a importancia desta fonte, esta disparidade remata trasladándose ó agregado de ingresos tributarios, no que Lugo e Ferrol acadan porcentaxes superiores ó 50 por cento dos ingresos non financeiros. Nunha posición intermedia se atopa Porto (co 41,7 por cento); municipio no que adquire unha importancia inusitada os ingresos procedentes do patrimonio propio; equivalentes ó 25,1 por cento dos ingresos non financeiros.

Táboa 4

Ingresos dos gobernos municipais de Lugo, Ferrol, Porto e Guimarães, 2004
Cifras expresadas en porcentaxe sobre o total de ingresos non financeiros

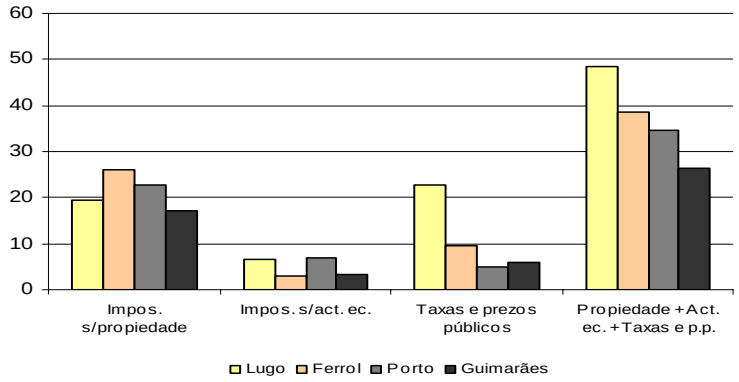
Categorías de ingresos	Lugo	Ferrol	Porto	Guimarães
Ingresos impositivos	43,4	42,9	36,9	25,0
Impos. s/propiedade	19,3	26,1	22,7	17,1
Impos. s/activ. econ.	6,5	2,9	7,0	3,4
Taxas e outros ingresos	22,6	9,6	4,8	5,8
ING. TRIBUTARIOS	66,0	52,5	41,7	30,8
Ingresos patrimoniais	3,1	4,0	25,1	17,5
Transferencias	31,0	43,4	33,2	49,1
Correntes	26,0	43,4	7,9	16,9
De capital	5,0	0,0	25,3	32,2
ING. NON FINANCEIROS	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte:Instituto Galego de Estatística (IGE), INE (Portugal), Excmo. Concello de Lugo, Excmo. Concello de Ferrol, Câmara Municipal do Porto e Câmara Municipal de Guimarães.

De acordo co exposto, Lugo e Porto -con aproximadamente dous tercios dos ingresos non financeiros procedentes de fontes propias- rexistran o maior nivel relativo de autonomía fiscal dos catro concellos analizados. Aceptable en termos comparados, e sensiblemente superior a cada un dos seus ámbitos territoriais de referencia; xa sexan rexionais ou nacionais. Polo contrario, o peso das transferencias procedentes doutras Administracións é significativo en Ferrol e Guimarães, aínda que con diferente composición. No primeiro caso destacan as de natureza corrente (co 100 por cento do total de transferencias e o 43,4 por cento dos ingresos non financeiros) fronte á importancia que acadan as de capital no segundo (con dous tercios do total de transferencias e o 32,2 por cento dos ingresos non financeiros).

Gráfico 6

Ingresos dos gobernos municipais de Lugo, Ferrol, Porto e Guimarães,2004
Cifras expresadas en euros por habitante a partir de previsións iniciais



Fonte: Instituto Galego de Estatística (IGE), INE (Portugal), Excmo. Concello de Lugo, Excmo. Concello de Ferrol, Câmara Municipal do Porto e Câmara Municipal de Guimarães.

4.2.3.4. O financiamento local en termos comparados: recursos por habitante.

De cumprirse as previsións contempladas nos documentos orzamentarios iniciais, en 2004, o concello de Lugo liquidará 77,78 millóns de euros (853 euros por habitante) e 33,97 millóns de euros o de Ferrol (431 euros por habitante). En canto a Porto e Guimarães, acadarán 273 e 99,09 millóns de euros, respectivamente; o que supón 1.088 euros per cápita no primeiro caso e 619 no segundo.

Táboa 5

Ingresos dos gobernos municipais de Lugo, Ferrol, Porto e Guimarães,2004
Cifras expresadas en euros por habitante a partir de previsións iniciais

Categorías de ingresos	Lugo	Ferrol	Porto	Guimarães
Ingresos impositivos	308,55	185,21	394,43	139,25
Impos. s/propiedade	137,10	112,69	242,30	95,51
Impos. s/activ. econ.	46,44	12,54	74,43	18,73
Taxas e outros ingresos	160,76	41,32	51,15	32,46
ING. TRIBUTARIOS	469,31	226,52	445,58	171,71
Ingresos patrimoniais	22,09	17,42	267,66	97,47
Transferencias	220,41	187,37	354,43	274,19
Correntes	185,22	187,37	84,56	60,37
De capital	35,18	0,00	269,87	114,71
ING. NON FINANCEIROS	711,81	431,32	1.067,98	558,35

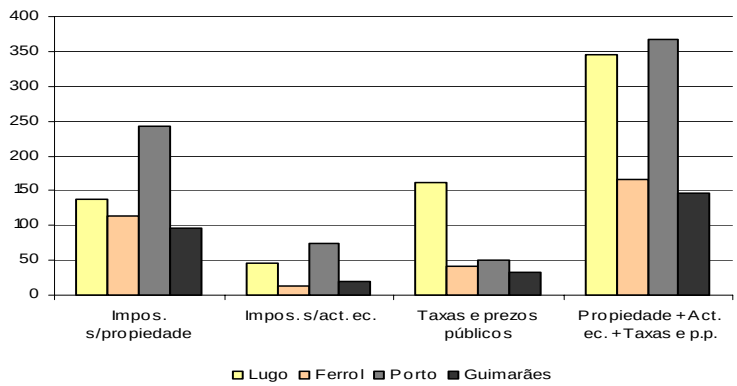
Fonte:Instituto Galego de Estatística (IGE), INE (Portugal), Excmo. Concello de Lugo, Excmo. Concello de Ferrol, Câmara Municipal do Porto e Câmara Municipal de Guimarães.

No que respecta ós diferentes agregados, os catro municipios manteñen a anterior situación xerárquica nos ingresos non financeiros e nos ingresos de carácter impositivo (táboa 5). Noutras adicións intermedias aprécianse fortes alteracións. Por exemplo Lugo sitúase no primeiro lugar en ingresos de natureza tributaria por habitante, con 469 euros por 446 de Porto; e Guimarães destaca en ingresos por transferencias por habitante, con 274 euros.

Descendendo a fontes concretas de ingresos, Porto destaca de maneira significativa na imposición sobre a propiedade e sobre as actividades económicas, na obtención de ingresos procedentes do patrimonio municipal propio e na obtención de transferencias de tipo finalista. Lugo, pola súa parte, destaca na obtención de ingresos por taxas, prezos públicos e ingresos asimilados e na recepción de transferencias correntes. En canto a Ferrol e Guimarães, os dous municipios máis dependentes doutras Administracións en termos relativos, ocupan posicións relevantes na obtención de transferencias; correntes no primeiro caso e de capital no segundo.

Gráfico 7

Ingresos dos gobernos municipais de Lugo, Ferrol, Porto e Guimarães,2004
Cifras expresadas en euros por habitante a partir de previsións iniciais



Fonte: Instituto Galego de Estatística (IGE), INE (Portugal), Excmo. Concello de Lugo, Excmo. Concello de Ferrol, Câmara Municipal do Porto e Câmara Municipal de Guimarães.

4.2.4. Conclusións.

En definitiva, as facendas municipais ibéricas pódense enmarcar dentro do denominado *modelo de financiamento local dos países latinos*, que incorpora ós países do Sur de Europa (Castells, 2002). Este modelo de financiamento caracterízase polo escaso peso dos gobernos locais dentro do Sector Público (en xeral por debaixo do 15 por cento), o peso intermedio das transferencias intergubernamentais, e a presencia, dentro da imposición, de dúos figuras dominantes: unha sobre a propiedade e outra sobre a actividade económica.

Bibliografía.

ÁLVAREZ GARCÍA, M. (2000): La organización administrativa local en España y Portugal. El municipio y la cooperación intermunicipal. En López Trigal. L y Guichard, F: La frontera hispano-portuguesa: nuevos espacios de atracción y cooperación. Fundación Rei Afonso Henríquez. Zamora.

ANGOITIA, M. (2004): Entidades Locales y descentralización del Sector Público. Consejo Económico y Social (CES). Madrid.

BORRÁS QUEROL, C (1999): El ayuntamiento y el desarrollo del territorio. Revista Afers Intenernacional, nº 47. Barcelona.

CARAMÉS, L. (2002): La Hacienda local del futuro: una hacienda urbana. En Papeles de Economía Española, nº 92.

CASTELLS, (2002): Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales. En Papeles de Economía Española, nº 92.

CONSEJO DE EUROPA (1998): La régionalisation et ses conséquences sur l´autonomie locale. Estrarburgo.

CONSEJO DE EUROPA (2000): Las finanzas locales en Europa. En Communes et régions d´Europe, nº 61.

DAFFON, B. (2003 a): Analyse socio-économique de tente-deux fusions de communes dans le canton de Fribourg. Universidad de Friburgo.

DAFFON, B. (2003 b): Comment préparer une fusion de communes: petit guide à l´usage des autorités communales. Universidad de Friburgo.

DELIVER, P. (2001): Las estructuras de cooperación intermunicipal. En Las Entidades locales francesas. La documentation française. París.

DIRECÇÃO-GERAL DAS AUTARQUÍAS LOCAIS (DGAL) (2003): Finanças Municipais 2001, Ministério das Cidades, Ordenamento do Territorio e Ambiente, Lisboa.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL (DCFCyFT, antes DGCHT) (2003): Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio 2000, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

GIMÉNEZ MONTERO, A. (2002): La Hacienda local en Europa. En Papeles de Economía Española, nº 92.

IGE (2004): Banco de datos municipal. Instituto Galego de Estatística (http://www.xunta.es).

IMF (2000): Government Finance Statistics Yearbook. International Monetary Fund, Washington (http://www.imf.org).

INE de España (varios años): Anuario estadístico de España, Instituto Nacional de Estadística (http://www.ine.es).

INE de Portugal (varios años a): Anuário estatístico da Potugal, Instituto Nacional de Estatística (http://www.ine.pt).

INE de Portugal (varios años b): Anuário estatístico da Região Norte, Insituto Nacional de Estatística (http://www.ine.pt).

LOUGHLIN, J. (coordinador) (1999): La democracia regional y local en la Unión Europea. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

MONASTERIO, C. y J. SUÁREZ PANDIELLO (1998): Manual de Hacienda autonómica y local. Ariel, Barcelona.

MUSGRAVE, R. (1957): The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, (Edición castellana de Editorial Aguilar, 1967).

OATES, W.E. (1972): Fiscal Federalism, Harcourt Brace Javanovich, Nueva York (versión española: Instituto de Estudos de Administración Local, Madrid, 1977).

OLIVEIRA, A. C. (1991): La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía. Documentación Administrativa, nº 228. Lisboa.

PERRITAZ, S. (2003): Intenercommunalites, agglomesration et fusion de comunes: l´optimal et le posible dans les zones urbaines suisses. Tesis Doctoral, Universidad de Friburgo.

RIO FERNÁNDES, J.A. (2003): A cidade, os municipios e as políticas: O caso do Grande Porto. Revista Sociología, nº 13. Faculdade de Letras de Porto.

ROCA I JUNYENT, M. (2002): Informe sobre la revisió del model d´organitzacó territorial de Catalunya. Treballs de la Societat Catalana de Geografía. Nº 53. Barcelona.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2001): La importancia de las políticas de Desarrollo Local en los albores del siglo XXI. En Experiencias prácticas de Desarrollo Local. Bayer Hnos. Barcelona.

STEINER, R. (2000) : Collaboration intenercommunale et fusion de communes en Suisse. Universidad de Friburgo.

VELASCO MURIAS, L. F. (2002): Panorama actual y perspectivas de futuro del fenómeno asociativo local en España, con especial referencia a las mancomunidades de municipios y consorcios locales. Jornadas sobre Mancomunidades y Consorcios, Málaga.

VIÑES MOLLET, C. (1994): El municipio en España. Su evolución histórica. Publicaciones Cenci, Granada.

ANÁLISE DAFO

DEBILIDADES
- Desaxustes das estructuras político-administrativas de xestión do territorio ás dinámicas de expansión urbana das principais cidades do Eixo. - Descoordinación efectiva para a planificación e xestión conxunta de servicios entre as principais cidades do Eixo e os seus concellos limítrofes. - Mantemento entre as élites locais dunha idea de competencia intraurbana e baixo nivel de complementariedade e colaboración entre as cidades - Diferencias entre o marco competencial e financeiro entre as cidades portuguesas e as galegas. - Insuficiencia financiera e dependencia doutros niveis administrativos por parte dos concellos, en contraste coa súa ampla carga competencial. - Importante contraste entre a organización municipal e a entidade dos diferentes concellos - Constatación empírica da escasa eficacia e eficiencia de determinadas experiencias de cooperación territorial supramunicipal. - Débil participación social nos ámbitos decisorios das cidades.
AMEAZAS
- Incremento dos niveis e escalas político-administrativas, co conseguinte risco de incremento da descoordinación e o gasto público. - Mantemento dos principais instrumentos de xestión pública na escala municipal (urbanismo e fiscalidade) - Orientación futura cara ó voluntarismo no relativo ás fórmulas de cooperación supramunicipal e de planificación territorial.
POTENCIALIDADES
- Posibilidade de incrementar a accesibilidade entre as cidades e fortalecemento, por conseguinte, das súas interrelacións. - Concienciación respecto á necesidade de por en marcha novas estructuras político-territoriais para a gobernanza dos espacios do Eixo. - Recente aprobación, para o caso galego, da "lei de Grandes Cidades" que abre novas posibilidades de xestión e gobernanza para as cidades galegas do Eixo (coa excepción de Monforte e Vilagarcía) - Crecente papel de "liderazgo " das cidades no estímulo do desenvolvemento do seu territorio e áreas de influencia
FORTALEZAS
- Concienciación respecto á necesidade de por en marcha novas estructuras político-territoriais para a gobernanza dos espacios do Eixo. - A progresiva integración derivada da común pertenza á U.E tende a uniformizar os sistemas xurídico-normativos e a difundir os mesmos programas de Desenvolvemento Local. - Incremento da percepción colectiva respecto á necesidade de articular novas fórmulas no eido das estructuras político-territoriais encamiñads ó axuste das mesmas ás realidades espaciais. - Existencia de programas específicos encamiñados ó desenvolvemento integral das cidades. - Pertenza dos concellos do Eixo a estructuras de carácter supramunicipal.

Glosario de siglas e acrónimos.

AM: Área Metropolitana.

AMP: Área Metropolitana do Porto.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CCR: Comisións de Coordinación e Desenvolvemento Rexional.

CE: Constitución Española.

CEAL: Carta Europea de Autonomía Local.

CRP: Constituição da República Portuguesa.

DGAL: Direcção-Geral das Autarquías Locais.

DGCHT: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales

DGFCyFT: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

EELL: Entidades Locais.

FBM: Fundo de Base Municipal.

FCM: Fundo de Coesão Municipal.

FFF: Fundo de Financiamento das Freguesias.

FGM: Fundo Geral Municipal.

IAE: Imposto sobre Actividades Económicas.

IBI: Impostos sobre Bens Inmobles.

ICIO: Imposto sobre Construccións, Instalacións e Obras.

IIVTNU: Imposto sobre o Incremento de Valor dos Terreos de Natureza Urbana.

IMF: International Monetary Fund.

IMI: Imposto Municipal sobre Imóveis.

IMS: Imposto Municipal de Sisa.

IMTOI: Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas Imóveis.

IMV: Imposto Municipal sobre Veículos.

IRC: Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas.

IRPF: Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas.

IRS: Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado.

IVTM: Imposto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

LFL: Lei das Finanças Locais.

LRBRL: Lei Reguladora de Bases de Réxime Local.

LRHL: Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

NUTS: Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos.

TRRL: Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de Réxime Local.

UE: Unión Europea.

CAPÍTULO 5

ESPAÇO ATLÂNTICO E EIXO ATLÂNTICO
DUAS ESCALAS PARA A CONSTRUÇÃO
DO POLICENTRISMO EUROPEU

Rui Azevedo, Frederico Ferreira

CPRM do Arco Atlántico. Universidade de Porto

1. Introdução.

O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)[1] estabelece, nos seus objectivos gerais, a construção de um espaço europeu mais policêntrico e equilibrado que favoreça a criação nas periferias europeias de novos espaços de desenvolvimento e prosperidade integrados nas dinâmicas económicas internacionais *(ZIM – Zonas de Integração Mundial).*

O conceito de policentrismo não é um conceito novo. A sua aplicação a nível nacional data dos anos 60, em França, com a criação das metrópoles de equilíbrio. No plano europeu ele passou a ser considerado a partir de 1994, no âmbito dos trabalhos de preparação do EDEC.

[1] Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário aprovado em Potsdam no ano de 1999 pelos Ministros responsáveis pelo ordenamento do território da EU.

O modelo de desenvolvimento policêntrico preconizado pelo EDEC concretiza-se através da consolidação de redes de cooperação entre sistemas territoriais e urbanos periféricos criando condições de escala que assegurem a sua inserção mais competitiva no espaço internacional. Visa, assim, garantir a cada território um nível de competitividade que permita valorizar os seus trunfos e tirar partido de factores positivos externos ligados às dinâmicas de desenvolvimento de espaços vizinhos.

A construção do policentrismo coloca-se a várias escalas: à escala europeia, nacional e regional. Trata-se de assegurar um desenvolvimento mais equilibrado da Europa promovendo a consolidação, nas suas periferias, de" Zonas de Integração Mundial", garantindo, simultaneamente, condições de equilíbrio interno a cada uma dessas Zonas evitando que se reproduzam disparidades acentuadas entre os espaços mais e menos desenvolvidos , entre as zonas urbanas e as zonas rurais. Deste ponto de vista a construção de um modelo territorial policêntrico e equilibrado a nível regional é subsidiário da construção do policentrismo nos grandes espaços transnacionais e no plano europeu.

A construção do policentrismo debate-se com uma questão intrínseca ao próprio modelo que é a potencial conflitualidade entre escalas a que o modelo pode ser declinado. Por exemplo, a visão do policentrismo a partir de uma metrópole europeia, de uma cidade de média dimensão e de uma pequena cidade não será muito provavelmente coincidente. O modelo de desenvolvimento policêntrico transporta uma tensão resultante da conflitualidade de escalas, de perspectivas e de interesses mas possui, ao mesmo tempo, na matriz dos seus princípios orientadores as virtualidades que permitem equacionar respostas para dirimir esses conflitos e tensões aproveitando sinergias que decorrem da valorização de complementaridades e da criação de efeitos de escala através da cooperação entre sistemas territoriais e urbanos. A sua construção passará pela adequada concertação e coordenação entre os diferentes poderes e níveis político-institucionais e pelo reforço de relações funcionais entre os diferentes territórios que compõem o sistema.

Os programas de iniciativa comunitária Interreg, sobretudo através do eixo referente à cooperação transnacional, estimulam e apoiam o desenvolvimento de projectos que contribuam para a construção de visões territoriais sobre a construção do policentrismo à escala dos diferentes espaços transnacionais de cooperação, nomeadamente do Espaço Atlântico.

O presente capítulo dos estudos estratégicos apresenta, no seu segundo ponto, uma perspectiva sobre a construção do policentrismo na fachada Atlântica. Nesse contexto o Eixo Atlântico constitui-se como um dos sub-espaços pertinentes do policentrismo Atlântico e Europeu. No ponto terceiro apresenta-se um conjunto de factores que influenciam favoravelmente e desfavoravelmente a construção do policentrismo no Eixo Atlântico. No ponto quarto procede-se ao tratamento da conectividade do Eixo Atlântico no contexto dos espaços Atlântico, europeu e intercontinental. Finalmente no ponto quinto retiram-se, em síntese, algumas conclusões gerais a respeito da construção do policentrismo no Eixo Atlântico.

2. O Espaço Atlântico no contexto da construção do policentrismo europeu.

Por diversas vezes tem sido questionada a pertinência do Espaço Atlântico enquanto espaço de cooperação transnacional. Esta questão foi ainda recentemente colocada pela Comissão Europeia no momento da

definição dos perímetros territoriais dos programas que compõem o Interreg III b). Argumentos como o elevado número de administrações regionais e nacionais envolvidas (cinco estados e quarenta e três regiões), a heterogeneidade de situações regionais e a diversidade dos contextos nacionais em que as regiões se inscrevem, o grande afastamento físico entre as regiões, a dificuldade em assumir posições convergentes e conciliáveis em torno de projectos estruturantes de desenvolvimento têm sido alguns dos argumentos esgrimidos e frequentemente justificados por práticas em que clivagens nacionais e regionais se sobrepõem a lógicas de conjunto.

No entanto e apesar disso, as regiões atlânticas têm sabido mobilizar-se na defesa de um conjunto de posições e de interesses construídos em torno de alguns elementos de identidade, de natureza geográfica, socio-cultural e económica: A condição de periferia marítima e como tal a distância relativamente a centros de decisão política e económica europeus; A condição de interface e a abertura a outros espaços e continentes; A dimensão marítima responsável pela construção, ao longo dos tempos, de especificidades e de afinidades territoriais no domínio económico e social.

A questão que se coloca é a de saber o que pesa mais: Se são os factores integradores favoráveis a uma lógica atlântica ou se, pelo contrário, os factores determinantes são os que favorecem geometrias territoriais outras em que afinidades e interesses regionais e nacionais se sobrepõem à lógica atlântica. Esta tensão tem tido evoluções de sentido diferente ao longo dos tempos. Nuns momentos tem prevalecido a lógica atlântica, na defesa de interesses comuns relacionados com a condição de periferia marítima europeia nomeadamente na reivindicação de fundos estruturais e no desenvolvimento de algumas dinâmicas de cooperação (por exemplo o programa piloto de cooperação Atlantis no início da década de 90), noutros momentos têm prevalecido lógicas de sentido desintegrador em que as regiões atlânticas conhecem dificuldades em agir colectiva e concertadamente na valorização do atlântico enquanto espaço de projecto e de desenvolvimento.

Diversos estudos têm evidenciado as diferenças socio-económicas e as rupturas territoriais que caracterizam o Espaço Atlântico. O estudo sobre a "Construção de um Modelo de Desenvolvimento Policêntrico e Equilibrado do Espaço Europeu: uma visão a partir das periferias marítimas da Europa"[2] propõe vários espaços periféricos europeus com potencial para se tornarem Zonas de Integração Mundial (ZIM) à luz das orientações do EDEC. Neste contexto o Espaço Atlântico aparece como um espaço heterogéneo, marcado por um conjunto de rupturas territoriais, funcionalmente determinado por relações transversais entre as regiões e as capitais nacionais localizadas fora do seu perímetro: Londres, Paris e Madrid.

[2] Etude sur la construction d'un Modèle de Développement polycentrique et Equilibré pour le Territoire Européen realizado sob a coordenação da CRPM /Célula de Prospectiva com a colaboração de seis Estados Europeus: Portugal, Espanha, França, Itália, Reino Unido e Noruega.

Destacam-se, em síntese, um conjunto de características territoriais e socio-económicas que ilustram a heterogeneidade do espaço em causa[3]:

- Um espaço com povoamento heterogéneo e globalmente sub-ocupado. Apresenta algumas zonas de grande concentração e densidade populacional no Reino Unido (sudoeste do País de Gales, oeste e sudeste de Inglaterra), Dublin e no espaço Ibérico Atlântico, outras medianamente povoadas (litoral francês e vales fluviais) e outras ainda com fraca presença populacional (Highlands e Islands escocesas, regiões interiores de Portugal e de Espanha);

- Níveis de desenvolvimento desiguais (PIB/hab em ppc), sendo superiores na maior parte das regiões britânicas que apresentaram ainda fortes dinâmicas de crescimento ao longo da última década. A sul os níveis de desenvolvimento são claramente inferiores sendo inferiores a 75% da média comunitária para a maior parte das regiões ibéricas atlânticas.

- Contrastes importantes em matéria de níveis de qualificação. O Espaço Atlântico apresenta, nas suas regiões do norte, populações com níveis de qualificação superiores à média comunitária, embora inferiores aos verificados nas principais regiões do centro da Europa e das capitais Bálticas; Inversamente, a sul, nas regiões portuguesas e nas regiões de Galiza e de Andaluzia, os níveis de qualificação da população são claramente mais baixos do que os registados a norte e inferiores aos valores médios da União Europeia;

- No que respeita ao desemprego a situação é de igual forma muito heterogénea com taxas de desemprego abaixo da média europeia nas regiões britânicas e em Portugal e acima da média nas regiões espanholas e nas regiões francesas;

- Desigualdades em matéria de emprego altamente qualificado (emprego em indústrias com recurso a alta tecnologia e emprego no sector dos serviços intensivos em conhecimento) que se concentra nas regiões situadas a norte, especialmente nas regiões britânicas e nalgumas regiões francesas. Inversamente a maior parte das regiões ibéricas apresenta níveis de qualificação do emprego claramente mais baixos, factor que condiciona a sua competitividade dinâmica no contexto internacional.

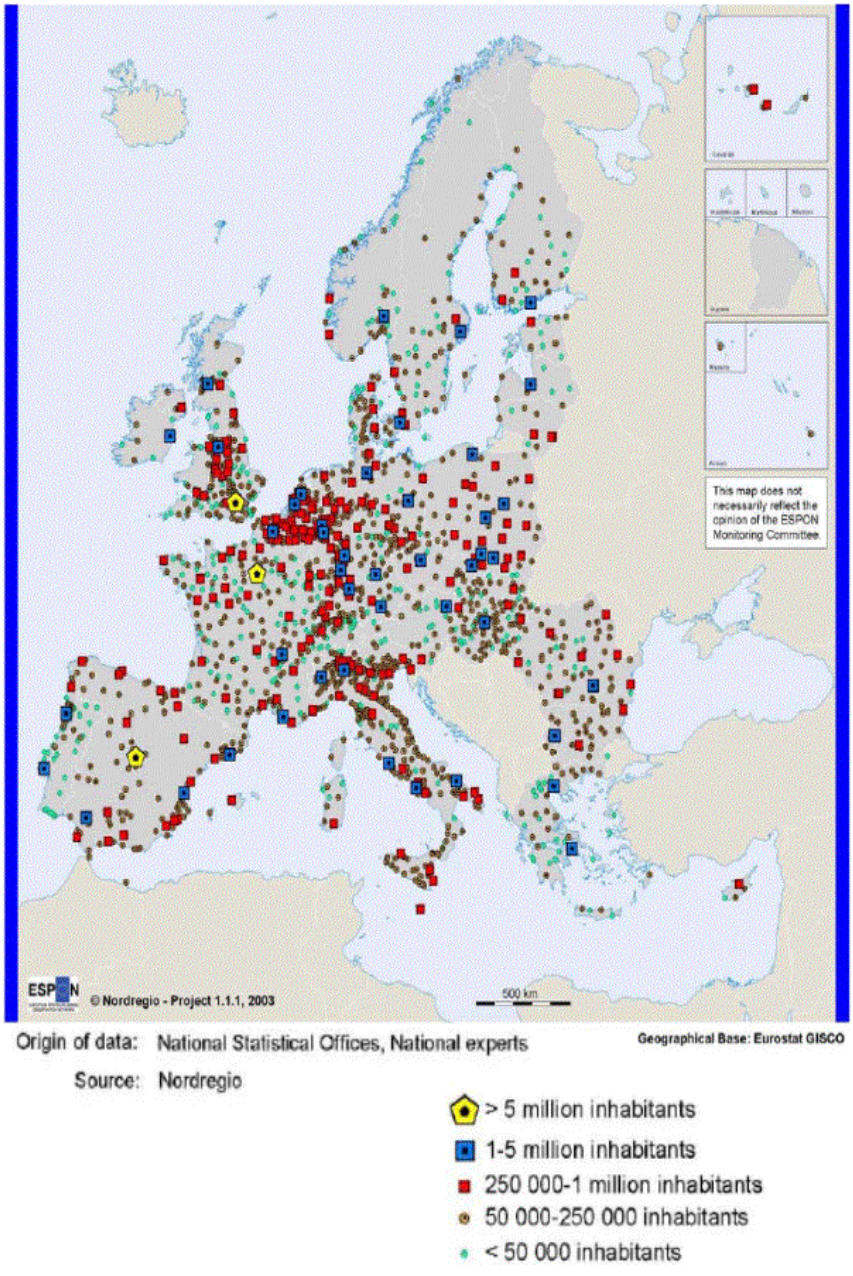
Do mesmo modo, o Espaço Atlântico é caracterizado por uma estrutura urbana relativamente débil e pouco articulada quando comparada com outros espaços periféricos (ex: Mediterrâneo) e com o centro da Europa. Os trabalhos realizados no âmbito do Projecto ESPON[4] identificam os FUA[5] europeus sendo visível a menor densidade urbana e a reduzida presença de metrópoles ao longo da fachada Atlântica, com excepção do espaço Atlântico britânico.

[3] Esquema de Desenvolvimento do Espaço Atlântico – CRPM/ Comissão do Arco Atlântico com o apoio do INTERREG III b) Atlântico, Relatório Intermédio, Junho de 2004.

[4] European Spatial Planning Observation Network - ESPON 1.1.1. – Potentials for Polycentric Development in Europe.

[5] FUA- Functional Urban Areas.

A uma escala macro o estudo coordenado pela CRPM sobre a construção do policentrismo europeu[6], identifica três sub-espaços do espaço Atlântico, insuficientemente conectados entre si, com características e dinâmicas socio-económicas diferenciadas e organização territorial e funcional próprias. São, em síntese, os seguintes:



[6] Etude sur la construction d'un Modèle de Développement polycentrique et Equilibré pour le Territoire Européen realizado sob a coordenação da CRPM /Célula de Prospectiva com a colaboração de seis Estados Europeus: Portugal, Espanha, França, Itália, Reino Unido e Noruega.

1) Um espaço britânico.

A norte, um espaço britânico constituído pela Irlanda e pelas regiões atlânticas do Reino Unido, caracterizado por fortes dinâmicas de crescimento económico especialmente por parte da Irlanda que evoluiu da situação de "país da coesão" para a situação de país com um dos valores mais elevados de PIB/hab em ppc da UE . É um espaço polinucleado, em que se destacam, na sua parte central, um conjunto de metrópoles relevantes no plano europeu como são Dublin, Manchester/Liverpool, Birmingham, Glasgow e um conjunto de cidades e sistemas de menor dimensão, muito próximos entre si, que conferem uma grande densidade urbana ao territòrio e condições para o desenvolvimento de um policentrismo de tipo funcional.

A parte norte deste espaço (as terras altas e as ilhas da Escócia), o SW do Reino Unido (Cornualha) e ainda a parte oeste do território irlandês apresentam características diferentes, com menor concentração populacional e urbana e tecidos produtivos de dominante rural. Permanecem, assim, importantes assimetrias de desenvolvimento entre as regiões urbanas e as regiões rurais relativamente mais periféricas. As principais lógicas de relacionamento deste espaço organizam-se na direcção oeste-este, sendo de destacar a forte ligação económica e cultural às regiões atlânticas dos EUA, a Londres e aos espaços mais desenvolvidos do mar do Norte e do centro europeu;

2) A fachada Atlântica francesa.

Um espaço central configurado pelas regiões francesas e suas articulações a Norte com o SW de Inglaterra e a Sul com as regiões espanholas do País Basco e da Navarra. Trata-se de um espaço charneira entre o norte e o sul do Atlântico apresentando uma estrutura urbana relativamente frágil comparativamente a outros espaços do centro da Europa e do Mediterrâneo e níveis de desenvolvimento intermédios no contexto europeu (PIB/hab em ppc entre 75% e 110% da média comunitaria).

A norte destaca-se a metrópole de Rouen/Le Havre, a ocidente Nantes/St. Nazaire e o sistema urbano bretão, enquanto a sul as metrópoles de referência são Bordéus e Toulouse que mantém forte relacionamento com os espaços transfronteiriços do País Basco e da Navarra. Destaque ainda para um conjunto de sistemas urbanos de média dimensão na Região de Poitou-Charente. É um espaço fortemente marcado pelo efeito polarizador de Paris que determina lógicas de funcionamento de sentido radial, enfraquecedoras da capacidade de relacionamento interregional e de estruturação territorial ao longo do corredor Atlântico;

3) A fachada atlântica ibérica.

Finalmente, a sul, um espaço ibérico atlântico estruturado por corredores litorais a norte a oeste e a sul que correspondem aos principais espaços urbanos e de desenvolvimento do atlântico ibérico. Destaca-se o sistema urbano galego e as suas articulações com o norte de Portugal, o espaço litoral português entre Braga e Sines e, finalmente o espaço andaluz e o seu prolongamento para o sul de Portugal. Estes sistemas, que apresentam fortes potenciais demográficos e económicos e capacidade de crescimento, articulam-se com o centro da península (Madrid) e com o centro da Europa através, neste caso, de uma região charneira no plano das comunicações que é Castela e Leão. O Eixo Atlântico constitui um sub-espaço transfronteiri-

ço estruturante deste espaço Atlântico Ibérico cuja consolidação e desenvolvimento constitui um contributo para a organização e a estruturação territorial deste sistema mais alargado.

A construção do modelo policêntrico no Espaço Atlântico tem de considerar as diferenças territoriais anteriormente assinaladas e construir-se a partir da crescente estruturação e organização policêntrica de cada um dos seus sub-espaços e da sua progressiva articulação ao longo da fachada. O quadro seguinte apresenta, em síntese, um conjunto de factores, favoráveis e desfavoráveis, que condicionam a construção do policentrismo e a afirmação do Espaço Atlântico no contexto europeu.

A CONSTRUÇÃO DO POLICENTRISMO NO ESPAÇO ATLÂNTICO

Factores favoráveis	Factores desfavoráveis
A condição de periferia marítima que constitui um elemento aglutinador de interesses face ao centro europeu; O posicionamento geo-estratégico do Espaço Atlântico e o consequente potencial de relacionamento que representa enquanto espaço charneira entre a EU e o continente americano; A percepção crescente de um conjunto de problemas comuns e o reforço da capacidade política e de acção das regiões e de outros actores regionais em domínios prioritários como são a política regional, os transportes e a logística (com destaque para o transporte marítimo), a segurança marítima, a investigação e inovação; A abertura de novas oportunidades de cooperação e de desenvolvimento no domínio do transporte marítimo aproveitando as recentes orientações de política comunitária nesta matéria, designadamente o desenvolvimento de modos de transporte mais amigáveis do ambiente A existência de um conjunto de dinâmicas de cooperação transfronteiriça nas diferentes fronteiras do Espaço Atlântico e o potencial que representam do ponto de vista da sua progressiva articulação. A existência de um conjunto de sistemas urbanos intermédios que constituem um potencial importante do ponto de vista da organização mais policêntrica do território	A extensão do espaço em causa, a sua heterogeneidade e a diferença de modelos político-administrativos que dificultam a cooperação transnacional; A existência de lógicas de relacionamento e de cooperação de sentido transversal ditadas por objectivos de natureza económica e funcional frequentemente não convergentes com a dimensão atlântica; A não valorização do Espaço Atlântico em sede de políticas nacionais, nomeadamente em domínios estruturantes como é o caso do sector dos transportes Alguma conflitualidade de interesses regionais geradora de dinâmicas concorrenciais em temas como por exemplo, o marítimo-portuário e a pesca. A fragilidade da estrutura urbana do Espaço Atlântico e a sua insuficiente articulação ao longo da fachada A insuficiência de situações de complementaridade entre os tecidos produtivos do Espaço Atlântico que limita o desenvolvimento de relações funcionais ao longo da fachada

A construção de uma estratégia de desenvolvimento do Espaço Atlântico segundo um modelo policêntrico e equilibrado é essencialmente uma questão de opção política.

No plano político, as regiões atlânticas têm sido capazes de afirmar a dimensão atlântica no processo de construção da União Europeia. Destaca-se, a este propósito a criação, no ano de 1973, da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa (CRPM) sob a iniciativa da Bretanha, que contou, no seu corpo fundador, com um conjunto de regiões Atlânticas; Mais tarde, no ano de 1989, a criação da Comissão do Arco Atlântico (CAA)[7] que reúne actualmente 31 regiões desde a Andaluzia à Escócia. Estas iniciativas regionais foram replicadas ao nível das cidades com a criação, no ano de 2000, da Conferência das Cidades do Arco Atlântico (CCAA), que agrupa 37 cidades atlânticas[8] e mais recentemente, a criação da rede dos Conselhos Económicos e Sociais do Atlântico. Estas organizações têm constituído, simultaneamente, espaços de afirmação política de posições comuns ao espaço atlântico no contexto europeu e espaços de cooperação transnacional através da promoção e dinamização de um conjunto de projectos de cooperação em diferentes domínios temáticos maioritariamente realizados com o apoio do Programa Interreg.

Presentemente, no quadro do programa Interreg III b) Atlântico, estão em curso cerca de 60 projectos de cooperação interregional transnacional, entre os quais o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Atlântico (EDEA). Este projecto concebido no seio da CAA visa propor, em conformidade com os princípios orientadores estabelecidos pelo EDEC e dos seus desenvolvimento através do programa ESPON[9], um modelo territorial e prospectivo para o espaço atlântico organizado de acordo com uma visão policêntrica e equilibrada do território. Este projecto inscreve-se na continuação de um outro projecto coordenado pela CRPM[10] com o objectivo de propor uma visão territorializada macro do policentrismo europeu a partir duma perspectiva periférica.

O reforço e a consolidação destes sub-espaços atlânticos – a construção das designadas "Pequenas Europas"[11] através do desenvolvimento de dinâmicas interregionais e transfronteiriças de cooperação institucional e de redes entre os actores socioeconómicos locais aproveitando relações funcionais de vizinhança, afinidades culturais, complementaridades económicas, ou a defesa de interesses comuns, constitui um contributo relevante do ponto de vista do reforço da coesão territorial e da construção do policentrismo europeu.

3. A estruturação territorial do Eixo Atlântico no contexto Atlântico e Europeu.

Se a viabilidade de um modelo policêntrico à escala atlântica permanece incerto e é fortemente subsidiário de uma vontade política nos planos nacional e regional, a construção de modelos de desenvolvimento policêntricos em sub-espaços do Atlântico baseados na articulação de redes territoriais de proximidade indu-

[7] De que fazem parte as regiões Norte de Portugal e a Galiza.

[8] De que fazem parte as cidades da Corunha, Santiago de Compostela, Vigo e Porto, também reunidas no Eixo Atlântico.

[9] European Spatial Planning Observation Network.

[10] Etude sur la construction d'un Modèle de Développement polycentrique et Equilibré pour le Territoire Européen realizado sob a coordenação da CRPM .

[11] Peyrony, Jean – De nouveaux territoires européens: "Les petites Europes"

toras de efeitos de sinergia são não só mais viáveis como imprescindíveis à progressiva estruturação policêntrica do conjunto da fachada.

Deste ponto de vista o Eixo Atlântico[12] apresenta um conjunto de potenciais, nos planos geo-estratégico, socio-cultural e económico, que lhe conferem condições para se constituir como um território pertinente de cooperação e desenvolvimento no quadro da construção do policentrismo atlântico e europeu. O desafio que se coloca é o da constituição de um sistema territorial e urbano transfronteirço, com dimensão às escalas atlântica e europeia, assente na criação de efeitos de escala e no aproveitamento de complementaridades territoriais. Porém a construção deste modelo de desenvolvimento esbarra ainda com um conjunto de handicaps que importa ultrapassar.

Nos pontos seguintes evidenciam-se, por um lado, um conjunto de factores a valorizar no quadro da construção de um modelo de desenvolvimento policêntrico e, por outro lado, um conjunto de condicionantes que limita a construção desse modelo. Alguns dos argumentos enunciados são passíveis de leitura e classificação simultaneamente favorável e desfavorável dependendo da perspectiva de análise que se adopte. A inclusão no ponto 3.3. de uma leitura de síntese ajuda a sistematizar os resultados da análise realizada nos pontos anteriores.

3.1. Argumentos a favor de um modelo de desenvolvimento policêntrico no Eixo Atlântico.

Os pontos seguintes evidenciam um conjunto de factores que sustentam a estruturação territorial do Eixo Atlântico e a sua organização policêntrica como um dos sub-espaços pertinentes da construção do policentrismo Atlântico e Europeu.

3.1.1 A concentração de uma massa populacional significativa às escalas atlântica e europeia

A concentração no NW peninsular de uma massa populacional significativa constitui um factor importante do ponto de vista do potencial de desenvolvimento territorial por dois aspectos principais: O primeiro e mais importante, pelo potencial de recursos humanos e de qualificações disponíveis, factor relevante em termos de capacidade de atracção de iniciativas empresariais e de lançamento de iniciativas de base endógena; Em segundo lugar pelo que representa em termos de mercado para o desenvolvimento do sector de serviços de proximidade e de uma economia residencial. O Eixo Atlântico apresenta deste ponto de vista uma posição favorável no contexto Atlântico uma vez que o seu espaço de influência, constituído pela Euro-região Norte de Portugal Galiza (NP-G), concentra cerca de 6,35 milhões de habitantes, ou seja, cerca de 9,1% da população atlântica e 1,4% da população da EU[13]. Esta concentração de população tem

[12] Composição do Eixo Atlântico: Corunha, Ferrol, Lugo, Monforte de Lemos, Ourense, Pontevedra, Santiago de Compostela, Vigo e Vila Garcia de Arosa da parte da Galiza e Braga, Bragança, Chaves, Guimarães, Peso da Régua, Porto, Viana do castelo, Vila Nova de Gaia e Vila Real do Norte de Portugal.

[13] Os municípios que integram o Eixo atlântico representam no seu conjunto cerca de 2, 12 milhões de habitantes, aproximadamente um terço do conjunto da Euro-região.

correspondência em densidades populacionais elevadas comparativamente aos espaços atlântico e europeu, como pode ser visualizado no quadro seguinte:

Região	População (2001) 1000 hab	%	Densidade populacional (2001)
União Europeia	454390	100	117
Espaço Atlântico (1999)	70143	15,4	94
Euro-região NP+G	6383,2	9,1 do EA	126
Eixo Atlântico	2119,6	3 do EA	480

Fonte: Eurostat; INE Portugal; INE España; IGE Galicia.

A distribuição da população no espaço organiza-se numa malha urbana ainda insuficientemente articulada e desequilibrada que engloba a conurbação do litoral norte de Portugal entre a Área Metropolitana do Porto, Braga e Viana do Castelo e o sistema linear em formação na Galiza, entre Vigo e a Corunha, e um outro conjunto de cidades de pequena e de média dimensão, localizados nas zonas mais interiores da Euro-região.

3.1.2. O eixo Atlântico representa um espaço de emprego e de criação de riqueza relevante às escalas europeia e atlântica com destaque para o peso do emprego no sector secundário.

O Eixo Atlântico é um sub-espaço de emprego e de criação de riqueza relevante no plano Atlântico e Europeu. A Euro-região NP-G representa cerca de 8,9% do emprego no Espaço Atlântico e cerca de 1,8% do emprego da União. No entanto o seu contributo para a criação do PIB está aquém do seu potencial demográfico e de emprego (4,9% do Espaço Atlântico e 0,79% da EU). Aspectos relacionados com a estrutura do sector produtivo e a produtividade condicionam a obtenção de resultados mais favoráveis.

	Emprego 2001 (1000 emp)	%	PIB em mio 2001	%	PIB em mio/Emprego índice 100)
União Europeia (15)	157628	100	8865401	100	100
Espaço Atlântico	30826	19,6	1420585	16,02	84,2
Euro-região NP+G	2757	1,75 EU e 8,9 EA	70008	0,79 da EU e 4,93 EA	44,5

Fonte: Eurostat; INE Portugal; INE España; IGE Galicia.

A Euro-região NP-G apresenta uma estrutura produtiva em que se destaca o peso relativo dos empregos nos sector secundário[14]e primário. Estas características gerais distinguem o NW peninsular de outros sub-espaços do Espaço Atlântico em que se verifica um predomínio relativo do sector dos serviços (Reino Unido) ou dos serviços e agricultura (Aquitaine, Midi-Pyrénnées, Lisboa, Algarve e Escócia), ou ainda de sub-espaços com predomínio do sector industrial (ex: País Basco; Nord Pas de Calais) ou agrícola (Andaluzia, Alentejo, Bretanha...).

[14] A Região Norte de Portugal é a região da UE que apresenta um maior peso relativo do emprego no sector secundário no emprego total.

3.1.3 Dinâmicas de desenvolvimento que apesar das desigualdades intraregionais colocam o Eixo Atlântico como um dos espaços mais dinâmicos do Atlântico.

Em termos relativos e por referência à União, o Eixo Atlântico apresenta-se como um território relativamente dinâmico do ponto de vista da capacidade de geração de riqueza e da capacidade de convergência em relação a níveis médios de desenvolvimento da União. Todas as NUT 3 da Euro-região, à excepção da AM Porto e do Vale do Ave apresentam, à luz do indicador PIB/hab em ppc, dinâmicas de convergência em relação à média europeia entre 1991 e 2001.

A criação de riqueza na Euro-região durante o período compreendido entre 1991 e 2001 foi superior à média da União mas claramente inferior ao valor obtido pelo conjunto do Espaço Atlântico. Numa análise comparativa verifica-se que o crescimento registado entre 1991 e 2001 no conjunto do Espaço Atlântico (cerca de 74%) supera claramente o valor registado pelo NP-G (cerca de 62%). Tal situação deve-se à forte dinâmica de crescimento registada nas regiões atlânticas britânicas com destaque para a Irlanda que atingiu um crescimento de 198%. Igualmente, com dinâmicas muito positivas (embora menos expressivas) se revelaram algumas regiões portuguesas. Inversamente, a maior parte das regiões francesas e espanholas atlânticas apresentam dinâmicas de crescimento claramente mais lentas, nalguns casos inferiores ao crescimento médio da União.

	PIB/hab em ppc EU 25=100	Evolução média anual do emprego 91-01 (%)	Variação do PIB em mio entre 1991 e 2001 (%)
União Europeia (15)	100	0,34	56,2
Espaço Atlântico	96,4	0,82	74,3
Euro-região NP+G	66,8	0	62

Fonte: Eurostat; INE Portugal; INE España; IGE Galicia.

Relativamente à criação de emprego a Euro-região conheceu ao longo da década de 90 dinâmicas internas de sinal contrário com perdas para a região da Galiza e ganhos para o Norte de Portugal, sendo a resultante nula. Mais favorável foi a evolução conhecida pelo Espaço Atlântico que registou um crescimento médio anual do emprego de 0,82% ao longo da década de 90. Persistem assim situações de desemprego relevante nalguns espaços da Euro-região e do Eixo Atlântico, especialmente pronunciados nos municípios da Galiza que apresentam, em todos os casos, taxas de desemprego compreendidas entre os 12% e 17%, claramente acima da média da UE (9%), situação desfavorável que é também partilhada, no Norte de Portugal, pelos municípios do Porto e de Chaves.

3.1.4 A emergência de relações de complementaridade e de cooperação em torno da valorização da fileira automóvel

O aproveitamento de complementaridades e o aprofundamento de relações funcionais entre os tecidos económicos do norte de Portugal e da Galiza em torno da fileira automóvel constitui um factor favorável à construção do policentrismo atlântico e europeu. A presença do grupo PSA em Vigo, a presença de importantes empresas do sector de componentes para automóveis na região do norte de Portu-

gal, a dinâmica de instalação de empresas galegas em espaços fronteiriços do norte de Portugal visando o mercado galego e especialmente o grupo PSA, constituem alavancas importante para reforçar as complementaridades interregionais e a construção do policentrismo funcional.

Do ponto de vista da consolidação e desenvolvimento da fileira do automóvel na Euro-região e da sua capacidade para atrair novos projectos, o aprofundamento de capacidades de inovação e de apoio tecnológico ao sector é decisiva. Neste sentido a concretização do projecto do centro de inovação para a indústria automóvel a desenvolver em parceria entre as regiões do Norte de Portugal e da Galiza, com localização em Porriño e na Maia, revela-se uma aposta decisiva do ponto de vista da concretização do projecto de construção de um novo automóvel (projecto Pininfarina P3) e do reforço da competitividade internacional da Euro-região.

3.1.5. A presença de infraestruturas de transporte aéreo e ferroviário que interessa articular.

A Euro-região NP-G e as cidades do Eixo Atlântico apresentam um conjunto de infraestruturas de transporte que constituem um potencial de acessibilidade relevante especialmente nos domínios do transporte aéreo - aeroportos de Porto, Vigo, Santiago de Compostela e Corunha e do transporte marítimo - portos de Leixões, Viana do Castelo, Corunha, Ferrol, Vigo, Marin e Vilagarcia. A existência de um número significativo de infraestruturas de transporte, apesar de constituírem um potencial do ponto de vista da acessibilidade do Eixo Atlântico ao exterior, pode também, pela sua pulverização, colocar dificuldades em matéria de obtenção de escala suficiente para a sua afirmação no plano internacional.

A presença de vários portos na fachada Atlântica e na Euro-região NP-G remete, de acordo com as conclusões do estudo desenvolvido sobre o transporte marítimo no Atlântico[15] para a necessidade da especialização dos portos e para a exploração das suas complementaridades através de estratégias de cooperação. Da mesma forma as conclusões apontam para a necessidade de desenvolver nos portos do Eixo Atlântico as infra-estruturas logísticas e intermodais e a melhoria dos acessos aos respectivos hinterland. O desenvolvimento das ligações marítimas deverá privilegiar as ligações de curta distância ao longo da costa e com o resto da Europa e ainda as ligações intercontinentais à América Latina e a África.

[15] Transporte Marítimo no Espaço Atlântico – Uma aproximação estratégica. Estudo desenvolvido no âmbito de um projecto de cooperação Interreg Atlântico. Price Waterhouse Coopers/ Cat Logistics / Bournemouth University / Nautical Enterprise Center Lda. Edição CCRN 2001.

Transporte marítimo de mercadorias nos grandes portos em 2000

	Mercadorias Descarregadas				Mercadorias Carregadas				Total de Descarga e Carga	% da Euroregião NP-GL
	Granéis Líquidos	Granéis Sólidos	Carga Geral	Total	Granéis Líquidos	Granéis Sólidos	Carga Geral	Total		
	1000 ton									
Euro Região	13821	13176	3638	31688	2815	1943	2657	8546	40239	100,0
Portugal	20527	16352	3860	43820	5705	1962	1534	12584	56404	
Norte	6645	2199	1041	10938	1214	439	285	3069	14008	34,8
Leixões	6628	1683	656	10020	1214	439	197	2981	13001	32,3
Viana do Castelo	17	517	385	919			89	89	1007	2,5
Coruña (A)	6124	3075	126	9326	1508	652	169	2329	11655	29,0
Ferrol-San Cibrán	739	6280	409	7428	83	826	179	1089	8517	21,2
Marin-Ria de Pontevedra		718	365	1083		5	497	502	1587	3,9
Vigo	43	484	1494	2021		20	1439	1459	3483	8,7
Vilagarcia	269	420	202	891	10	1	87	98	990	2,5
Galicia	7176	10977	2597	20750	1601	1504	2372	5477	26231	65,2
España	100748	76837	54905	232491	24062	15159	52854	92075	324882	

Fontes:
INE, Estatísticas de Transportes e Comunicações, 2000
DG de Puertos y Costas. Puertos del Estado. Resumen general del tráfico marítimo y portuario. Diciembre 2000

No que respeita ao transporte aéreo os quatro aeroportos presentes no Eixo Atlântico asseguram no seu conjunto um movimento anual de cerca de 5 milhões e trezentos mil passageiros. A distribuição de passageiros pelas quatro infraestruturas processa-se no entanto de forma desigual conforme pode ser visualizado pelo quadro seguinte.

Evolução média anual Tráfego Comercial nos Aeroportos entre 1995-2000

	Passageiros 1000		Evolução Média Anual	Carga Ton		Evolução Média Anual
	1995	2000	%	1995	2000	%
Euroregião	3631,1	5325	8,0%	29547	51368	11,7%
Portugal	14066,8	20101	7,4%	129239	166494	5,2%
Norte	1831,7	2732	8,3%	24322	40573	10,8%
Porto	1831,7	2732	8,3%	24322	40573	10,8%
Coruña	296,4	581	14,4%	284	869	25,1%
Santiago	1111,7	1291	3,0%	3961	6628	10,8%
Vigo	391,4	721	13,0%	980	3298	27,5%
Galicia	1799,4	2593	7,6%	5225	10795	15,6%
España	94868,8	138614	7,9%	446858	607520	6,3%

Fontes:
INE, Estatísiticas dos transportes e comunicações, 1995,2000
Ministério de Fomento. Anuário estadístico del Transporte Aéreo. 1995, 2000: España
"-" : resultado nulo
x: dado não disponível

O aeroporto do Porto apresenta um movimento anual de passageiros que é semelhante à soma dos movimentos dos três aeroportos galegos. O aeroporto do Porto possui também um leque de destinos internacionais a algumas capitais e segundas cidades europeias que o colocam numa posição de acessibilidade aérea intermédia no quadro dos aeroportos das cidades atlânticas. Do lado da Galiza o aeroporto que se destaca em matéria de tráfego de passageiros é Santiago de Compostela, cujo movimento é idêntico à soma dos movimentos dos dois outros aeroportos galegos, sendo também aquele que apresenta melhor conectividade internacional. No que respeita à carga aérea destaca-se a posição do aeroporto do Porto cujo movimento em toneladas é cerca de quatro vezes superior à soma dos movimentos dos aeroportos galegos.

Apesar da região apresentar no seu conjunto condições de acessibilidade directa às capitais nacionais e a algumas capitais e cidades europeias, as estratégias dos principais operadores aéreos vai no sentido da concentração de movimentos e fluxos num conjunto de hubs seleccionados pela sua centralidade: É o caso dos aeroportos de Madrid, Barcelona e de Lisboa. Esta tendência tem levado à supressão de ligações directas a alguns destinos internacionais, especialmente a partir do aeroporto do Porto, reduzindo a acessibilidade da Euro-região.

Do ponto de vista estratégico e da manutenção e melhoria da acessibilidade da Euro-região ao exterior justificar-se-à a exploração de eventuais especializações e complementaridades entre aeroportos e a adopção de estratégias activas de atracção de companhias de *low cost* que permitam a ligação dos aeroportos do Eixo Atlântico a outros destinos com os quais não existe actualmente ligação.

3.1.6. Evoluções em matéria de qualificação dos recursos humanos e reforço de capacidades de I&D.

A preparação de uma sociedade baseada no conhecimento e na inovação em linha com as principais orientações que decorrem da cimeira de Lisboa implica uma aposta prioritária na qualificação de recursos humanos e no desenvolvimento de I&D&I. Os referenciais europeus em matéria de I&D e de educação e formação apontam para um conjunto de metas a atingir em 2010, nomeadamente as seguintes:

- Investir em I&D 3% do PIB da União de forma a colocar a UE em patamares de investimento idênticos aos do Japão e dos EUA;
- Pelo menos 85% de adultos com idade máxima de 22 anos devem ter concluído o último ciclo do ensino secundário;
- abandono escolar não deve ultrapassar 10%;
- Pelo menos 12,5% da população da população da EU com idades compreendidas entre 25 e 64 anos deverá ter participado em acções de formação profissional.

A consecução destes objectivos deve ser objecto de um conjunto de políticas coordenadas entre os níveis europeu, nacional e regional/local. No momento presente afigura-se difícil a consecução deste conjunto de objectivos em 2010. Avaliações intercalares apontam para alguns progressos alcançados ao longo dos últimos anos embora insuficientes face aos objectivos estabelecidos.

A situação verificada no Espaço Atlântico nestas matérias não se apresenta muito favorável quando comparada com a situação da EU e com os objectivos estabelecidos. Do ponto de vista do indicador despesa em I&D/PIB o Espaço Atlântico atinge apenas o valor de 1,08% contra 1,93% da EU. Verificam-se assimetrias intrarregionais muito significativas na distribuição de I&D no Espaço Atlântico: A Euro-região NP-G apresenta uma posição relativamente desfavorecida assumindo o mesmo indicador o valor de 0,54%, claramente abaixo dos valores verificados para o Espaço Atlântico e para a EU e distante dos objectivos estabelecidos para 2010; Inversamente destacam-se algumas regiões do Espaço Atlântico que concentram uma capacidade de I&D significativa, como é o caso das regiões de Midi-Pyrénnées (situação que se articula com o desenvolvimento do sector da aeronáutica) e ainda do País Basco, da Aquitaine, da Bretanha e da quase totalidade das regiões britânicas.

O emprego altamente qualificado é um outro indicador que ilustra a capacidade de participação de uma região na sociedade do conhecimento. Também deste ponto de vista se verifica uma posição menos favorecida do Espaço Atlântico no contexto da EU: 32,3% do emprego da EU é emprego em serviços de alta

intensidade de conhecimento contra 29,9% no Espaço Atlântico. Da mesma forma o emprego em alta tecnologia na indústria transformadora é superior na EU (7,8%) ao verificado no Espaço Atlântico (6,9%).

À semelhança do anteriormente mencionado a propósito das despesas em I&D, também em matéria de emprego altamente qualificado se registam diferenças muito significativas no seio do Espaço Atlântico, globalmente favoráveis às regiões britânicas e francesas. Inversamente a Euro-região do NP-G apresenta uma posição desfavorecida no âmbito do Espaço Atlântico reflectindo a menor qualificação do seu sistema produtivo.

Idêntico panorama se apresenta em matéria de níveis de escolarização da população em que a Euro-região e sobretudo a região Norte de Portugal apresentam debilidades muito significativas em comparação com os valores médios europeus.

Apesar dos handicaps que a Euro-região apresenta relativamente à EU e ao Espaço Atlântico nestes domínios, têm-se registado algumas dinâmicas positivas na Euro-região, especialmente na CA da Galiza em que se verifica uma evolução muito significativa do ponto de vista da melhoria dos níveis de qualificação da população: A variação da população compreendida no escalão etário dos 25-59 anos com nível de instrução elevado aumentou entre 1997 e 2001 cerca de 22%, valor superior ao registado pela EU (10%). Esta dinâmica positiva da Galiza não tem sido acompanhada pela Região Norte de Portugal onde persistem valores relativamente baixos e dinâmicas de sentido negativo do ponto de vista deste indicador.

Em síntese destaca-se, como aspecto positivo a evolução conhecida pela Euro-região e sobretudo pela Galiza em matéria de elevação dos níveis de qualificação dos seus recursos humanos e alguns progressos em matéria de I&D, e como aspecto negativo a persistência de importantes assimetrias da Euro-região relativamente aos espaços nacionais, Atlântico e Europeu nesta matéria.

A persistência de esforços nestes domínios constitui uma condição essencial para o reforço das condições de competitividade e de desenvolvimento da Euro-região e para a construção no noroeste atlântico de um novo espaço de crescimento capaz de contribuir para a organização de um modelo de desenvolvimento mais policêntrico e equilibrado do Espaço Atlântico e da EU.

3.1.7. A existência de quadros de cooperação institucional entre as regiões e as cidades.

A construção do espaço de cooperação e de desenvolvimento configurado pelo NP-G assenta na afirmação de uma forte vontade institucional de cooperação. A constituição da Comunidade de Trabalho Norte de Portugal – Galiza, a criação da rede de cidades do Eixo Atlântico disso são exemplo evidente. O reforço de dinâmicas de cooperação tranfronteiriça e interregional nos planos socio-cultural e mais recentemente no campo económico abrangendo outro tipo de agentes regionais, com apoio dos programas de cooperação Interreg, tem-se vindo a fortalecer.

O reforço que se anuncia no âmbito da futura política regional em matéria de cooperação territorial, que na proposta da Comissão Europeia é colocada ao nível de objectivo a par dos objectivos convergência,

competitividade e emprego, e o respectivo reforço de meios financeiros associados abrirá, certamente, novas oportunidades de desenvolvimento e de aprofundamento da cooperação entre as duas regiões e destas com outras regiões atlânticas. A proposta de criação de um novo instrumento de cooperação – Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), uma figura de direito público com competência para desenvolver programas de cooperação transfronteiriça e transnacional, constitui um precioso meio para ultrapassar um dos constrangimentos sempre sentidos em matéria de cooperação entre o Norte de Portugal e a Galiza relacionados com a diferença de organização administrativa duas regiões.

A aproximação e articulação, neste contexto, entre as estratégias de cooperação urbana e interregional e entre políticas sectoriais e territoriais constitui uma condição a cumprir do ponto de vista da construção de um modelo territorial europeu mais policêntrico e equilibrado. Este é um campo em que se afigura necessário uma franca progressão do ponto de vista da construção do policentrismo atlântico. A adopção dos princípios estabelecidos pelo EDEC ao nível das políticas regionais e das políticas sectoriais com maior impacte territorial e ainda das políticas locais sobretudo por parte das estratégias de desenvolvimento dos principais aglomerados urbanos que integram o Eixo Atlântico está ainda longe de se verificar.

3.1.8. A partilha de uma situação geo-estratégica a valorizar no contexto da globalização.

A Galiza e a região Norte de Portugal constituem uma das *finisterras* do Atlântico, que se caracteriza pela condição de dupla periferia: A primeira em relação ao espaço central da Europa e a segunda em relação aos respectivos espaços capital de cada um dos Estados. A partilha desta condição num contexto de alargamento da União e de avanço dos processos de globalização leva à inevitabilidade de uma aproximação estratégica entre as duas regiões de forma a ultrapassar os *handicaps* da periferia e a valorizar conjuntamente alguns dos seus trunfos que assegurem uma inserção activa e positiva à escala internacional.

A partilha desta condição comum de finisterra e a consequente necessidade de quebrar situações de isolamento por um lado, e de aproximação a outros espaços e continentes com quem existem fortes laços socioculturais e económicos, caso da América Latina, por outro lado, apontam para um posicionamento estratégico da Euro-região em diferentes planos e escalas:

- No Espaço Atlântico, enquanto um dos seus sub-espaços com maior potencial e dinamismo, cujo reforço e integração se revela pertinente do ponto de vista do policentrismo atlântico e europeu.

- No contexto ibérico procurando reequilibrar a posição dominante assumida pelas capitais nacionais.

- No plano Europeu, quer defendendo conjunta e activamente junto da CE e dos respectivos Estados a situação de regiões de coesão e as virtualidades do modelo de cooperação transfronteiriça que a Comunidade de trabalho NP-G e o Eixo Atlântico vêm desenvolvendo, quer junto dos novos Estados membro no sentido de aproveitar novas oportunidades de mercado e de investimento.

- No plano intercontinental reforçando a ligação à América Latina espaço com quem o Norte de Portugal e a Galiza mantém relações socio-culturais e económicos relevantes.

3.2. Principais debilidades e constrangimentos que se colocam à construção do modelo policêntrico no Eixo Atlântico.

Nos pontos anteriores focaram-se um conjunto de argumentos que podem alavancar a estruturação do Eixo Atlântico no contexto da construção de um modelo de desenvolvimento territorial mais policêntrico e equilibrado. No entanto a construção do policentrismo no Eixo Atlântico debate-se com um conjunto de condicionantes de natureza morfológica, funcional e de competitividade que determinam a construção do modelo a esta escala territorial.

3.2.1. Desequilíbrios territoriais significativos que condicionam o desenvolvimento de relações de cooperação com tendência a marginalizar os territórios mais frágeis.

A análise interna da Euro-região e do Eixo Atlântico, desenvolvidas noutros capítulos do presente livro, evidencia um conjunto de desequilíbrios territoriais e de desenvolvimento que determina as condições de construção do policentrismo. Destacam-se nomeadamente os seguintes aspectos principais:

(i) Estrutura urbana e povoamento.

A Euro-região, apesar de apresentar no conjunto do Espaço Atlântico uma concentração de população e uma malha urbana relativamente densa, é marcada por assimetrias internas significativas. Conforme foi apresentado na introdução e no capítulo primeiro, os principais sistemas urbanos estão localizados no litoral da Euro-região, rareando a concentração de população e a densidade urbana à medida que se avança para o interior. As Províncias de Lugo e de Ourense na Galiza e as NUT 3 de Douro e Trás-os-Montes no Norte de Portugal apresentam população reduzida, densidades populacionais baixas e dinâmicas demográficas claramente negativas entre 1991 e 2001. A estrutura urbana é muito débil, constituída por cidades de pequena e média dimensão destacando-se positivamente pelo seu dinamismo as cidades de Vila Real, Bragança e Chaves no Norte de Portugal e Ourense e Lugo na Galiza que têm conseguido manter e atrair população maioritariamente provenientes dos espaços rurais envolventes. Estas cidades mantém um conjunto de relações funcionais com outras cidades de menor dimensão criando pequenas redes e sistemas a valorizar no contexto da estruturação territorial policêntrica do Eixo Atlântico

Inversamente, o espaço litoral organiza-se de norte para a sul através de um conjunto de sistemas urbanos de média e grande dimensão, relativamente próximos e funcionalmente interdependentes entre a Corunha e o Sistema Metropolitano do Porto. Apresentam concentrações populacionais e densidades fortes, dinâmicas de crescimento positivas e ainda a presença de população mais jovem e melhor qualificada.

(ii) Emprego e actividade económica.

As assimetrias territoriais assinaladas no ponto anterior têm expressão idêntica em matéria de actividade económica e de emprego. São os espaços do litoral e os sistemas urbanos de maior dimensão que concentram a maior parte dos empregos da Euro-região, os empregos mais qualificados e os tecidos produtivos mais performantes. Estes espaços concentram os principais factores dinâmicos de competitividade nomeadamente tecidos produtivos mais modernos e orientados para actividades económicas com maior valor acrescentado, maior dotação em recursos humanos qualificados e empregos qualificados, maior capacidade de I&D&I (apesar da sua debilidade comparativa conforme visto em 2) e a concentração de massas críticas e de conhecimento indispensáveis ao desenvolvimento.

Aos territórios mais interiores colocam-se desafios importantes especialmente relacionados com a dinamização produtiva dos respectivos espaços e a consequente criação de empregos capazes de oferecer oportunidades de fixação às respectivas populações. As cidades de média dimensão têm deste ponto de vista e nestes territórios interiores uma função essencial em matéria de emprego e de prestação de serviços capaz de irrigar e estruturar os territórios envolventes, promovendo a fixação de actividades e de pessoas nestas regiões.

(iii) Acessibilidade.

Como já se aludiu anteriormente a acessibilidade intrarregional é bastante desigual persistindo dificuldades de dois tipos principais:

- A conclusão de alguns troços de via rápida /auto-estrada que permitirá a melhor articulação entre os espaços interiores da Região do Norte e da Galiza, e a mais fácil ligação do norte de Portugal à rede de auto-estradas/autovias em direcção ao centro da Europa.

- A ligação de um conjunto de territórios e de centros urbanos de menor dimensão à rede de auto-estradas/ vias rápidas de forma a promover a sua integração e participação nas dinâmicas de desenvolvimento regional.

Além destes aspectos o desenvolvimento da rede ferroviária nos termos previstos no acordo luso-espanhol permitirá ultrapassar os constrangimentos existentes e trará benefícios em matéria de aproximação e de articulação entre os principais sistemas urbanos peninsulares.

(iv) Dinâmica de desenvolvimento.

Há fortes desigualdades territoriais em matéria de dinâmicas de desenvolvimento. As dinâmicas recentes apontam, no que se refere ao indicador variação do PIB em mio de euros entre 1991 e 2001, que são os sistemas urbanos mais poderosos situados no litoral aqueles que apresentam dinâmicas de crescimento maiores, especialmente os localizados na região Norte de Portugal. Inversamente são as NUT 3 de Douro e Alto Trás-os-Montes e as províncias galegas de Lugo e Orense que apresentam dinâmicas de crescimento mais baixas nos respectivos espaços regionais. Finalmente no que respeita ao indicador PIB/hab em ppc e à

sua evolução verificamos que a sua variação positiva nas NUT mais interiores de Lugo, Ourense, Douro e Alto Trás-os-Montes se deve, sobretudo, à diminuição de população ocorrida entre 1991 e 2001. São os territórios mais desenvolvidos que apresentam do ponto de vista deste indicador dinâmicas mais positivas com excepção das NUT Grande Porto e Ave em que há uma diminuição do indicador PIB/hab em ppc, situação que está relacionada com o aumento de população verificado nessas NUT que não foi acompanhado por um crescimento do PIB ao mesmo ritmo.

3.2.2. Dificuldades em matéria de governância territorial.

Um outro conjunto de factores que influencia negativamente a construção do modelo de desenvolvimento policêntrico relaciona-se com problemas de governância em matéria de desenvolvimento urbano e regional de que se destacam os aspectos seguintes:

(i) Políticas públicas que nem sempre valorizam o desenvolvimento de redes de cooperação intercidades e o seu papel nas estratégias de desenvolvimento regional e da Euro-região.

As políticas públicas de ordenamento do território em Portugal e em Espanha têm enquadramentos muito diferentes. Em Espanha as competências nesta matéria estão sobretudo concentradas a nível regional embora algumas políticas sectoriais nacionais com forte impacto territorial (ex: transportes) sejam de responsabilidade central. No caso de Portugal, a ausência de regiões político-administrativas faz com que as políticas públicas territoriais tenham âmbitos nacional e local.

No caso da Galiza, as linhas de ordenamento do território baseiam-se no "Plan de Desarrollo Comarcal" e no modelo territorial elaborado no âmbito das "Directrices de Ordenacion del Territorio" da Comunidade. De acordo com estes marcos de referência o modelo regional aposta na consolidação dos sistemas mais dinâmicos e competitivos seguindo um modelo de "cidade-região" em que áreas metropolitanas, as cidades médias e as pequenas cidades e os espaços rurais se articulam. A aposta na qualificação e especialização dos principais sistemas urbanos e o desenvolvimento de sinergias e de efeitos de difusão sobre todo o território são deste ponto de vista determinantes. Por seu lado, conforme referido no capítulo 4, o modelo comarcal especialmente dirigido para a rede de centros urbanos de pequena e média dimensão tem tido dificuldades em reforçar a oferta de serviços necessários à manutenção dos espaços rurais envolventes. O desenvolvimento de relações de complementaridade entre os principais sistemas urbanos e a criação de redes de cooperação entre comarcas surgem como orientações pertinentes do ponto de vista da construção do policentrismo regional.

No caso de Portugal a situação é substancialmente diferente. Apesar de terem existido algumas políticas públicas dirigidas à consolidação e ao reforço das cidades, nomeadamente no âmbito do Programa Prosiurb, do Programa Polis e ainda do Programa Operacional Regional, a aplicação destas políticas nem sempre tem privilegiado uma abordagem integrada de desenvolvimento urbano e territorial, ou não tem tido a expressão financeira suficiente para a obtenção de resultados muito visíveis.

Deste ponto de vista, a integração em futuros programas de desenvolvimento regional de medidas especificamente orientadas para apoiar o reforço de redes de cooperação entre cidades em domínios como os transportes, os equipamentos colectivos, a cultura, o turismo, revelam-se da maior pertinência numa lógica regional e da Euro-região.

(ii) Lógicas concorrenciais entre cidades sobrepõem-se frequentemente a lógicas de cooperação – Que papel para o Eixo Atlântico?

As estratégias de desenvolvimento promovidas pelas principais cidades estruturantes do Eixo Atlântico incorporam insuficientemente as dimensões de cooperação e de rede em favor do reforço do sistema urbano regional e da Euro-região. As dinâmicas no terreno são sobretudo de âmbito intraurbano e frequentemente de concorrência relativamente aos sistemas urbanos de proximidade. Esta situação limita o aproveitamento de complementaridades e a obtenção de efeitos de escala indispensáveis à construção de um modelo policêntrico.

A ausência de referenciais estratégicos de desenvolvimento para os sistemas metropolitanos, situação que no caso português reflecte a fragilidade institucional da da Área Metropolitana do Porto, constitui um elemento de dificuldade acrescida. A constituição recente, no âmbito do processo de descentralização em Portugal, das novas figuras de associativismo municipal – Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas e Comunidades Intermunicipais – poderá constituir uma primeira plataforma territorial de construção do modelo policêntrico. Esta hipótese, que terá de ser confirmada no terreno pelo desenvolvimento do processo de descentralização, aparece à partida comprometida nalguns casos em virtude da delimitação territorial adoptada, pouco pertinente do ponto de vista da estruturação de processos de desenvolvimento territorial.

No momento de elaboração do presente estudo estratégico há que colocar a questão de saber qual o papel que o Eixo Atlântico quer e pode desempenhar em favor da construção de um modelo de desenvolvimento mais policêntrico e equilibrado da Euro-região? Em que medida o Eixo Atlântico constitui o nível político adequado à integração de um conjunto de políticas urbanas e de desenvolvimento favoráveis à concretização deste modelo? O Eixo Atlântico terá condições para assegurar a concertação e coordenação de estratégias urbanas dirigidas á construção do modelo? Estas são algumas questões que o presente estudo estratégico pretende colocar a debate de forma a esclarecer o caminho a seguir no futuro.

(iii) Falta de governação à escala territorial.

Outro aspecto de dificuldade que tradicionalmente se coloca em matéria de governação dos processos de desenvolvimento regional tem a ver com a coordenação de políticas a dois grandes níveis:

- A coordenação sobre um mesmo território de políticas territoriais e sectoriais no quadro de um determinado modelo de desenvolvimento territorial;

- A coordenação de políticas entre diferentes níveis de administração.

Os contornos que estas questões assumem nos territórios dependem, conforme vimos no capítulo anterior, dos modelos políticos e administrativos em vigor. No caso do Norte de Portugal a ausência de regiões administrativas coloca grandes dificuldades em relação à primeira dimensão na medida em que não existe capacidade institucional e política a nível regional para proceder às articulações e coordenações necessárias. No que respeita à segunda dimensão a coordenação de políticas entre os níveis central e local é hoje dificultada pela ausência de escala que o nível local apresenta relativamente a alguns domínios de intervenção política, aspecto que poderá ser minimizado se se confirmar no terreno o processo de descentralização anteriormente mencionado. No caso da Galiza o quadro de articulação regional entre políticas sectoriais está teoricamente mais facilitado na medida em que emanam de um poder regional (embora esta articulação seja tradicionalmente difícil e nem sempre resulte a favor de uma perspectiva territorial). No que respeita à segunda dimensão as situações são mais complexas e dependentes da repartição de competências entre os vários níveis de administração, podendo revelar-se difíceis em domínios como os transportes que apesar de constituírem uma competência central têm um forte impacte regional condicionando o modelo de ordenamento e de desenvolvimento da Região.

No que se refere à dimensão cooperação transfronteiriça e apesar das dificuldades decorrentes e modelos políticos administrativos muito diferentes entre os dois lados da fronteira, tem-se verificado ao longo do tempo a progressiva construção de modalidades de organização facilitadoras dos processos de cooperação, situação que poderá pós 2006 ser consolidada através da adopção da figura do Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial proposto pela Comissão Europeia.

3.2.3. Perspectiva de síntese.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, um conjunto de factores favoráveis e desfavoráveis à estruturação policêntrica e equilibrada do Eixo Atlântico no contexto Atlântico e Europeu que decorre dos pontos anteriores.

Factores Favoráveis	Factores Desfavoráveis
Concentração de massa populacional significativa às escalas atlântica e europeia	Desequilíbrios territoriais internos que condicionam o desenvolvimento de relações de cooperação e tendem a marginalizar os territórios mais frágeis
Espaço de emprego e de criação de riqueza relevantes às escalas europeia e Atlântica	Dinâmica de criação de emprego baixa e claramente inferior à dinâmica verificada pelo conjunto do Espaço Atlântico
Dinâmicas de desenvolvimento globalmente superiores à média da EU embora inferiores ao conjunto do Espaço Atlântico	Dificuldades na concretização do centro de inovação para a indústria automóvel e dificuldade em atrair um construtor para o projecto P3
A emergência de relações de complementaridade e de cooperação em torno da fileira automóvel	Atrasos da Euro-região em matéria de recursos humanos qualificados, emprego qualificado e esforço de I&D em relação à média da EU e ao Espaço Atlântico
Dotação infraestrutural em matéria de transportes que interessa articular e potenciar	A posição de dupla periferia da Euro-região relativamente às capitais nacionais e ao centro da Europa

Factores Favoráveis	Factores Desfavoráveis
Evoluções em matéria de qualificação de recursos humanos e de capacidade de I&D	Políticas públicas que não têm valorizado suficientemente o desenvolvimento de redes de cooperação entre cidades e entre territórios
As dinâmicas de cooperação interinstitucional entre o NP e a Galiza e a cooperação desenvolvida no âmbito do Eixo Atlântico	Lógicas concorrenciais entre cidades e entre territórios que se sobrepõem a lógicas de cooperação
Factores Favoráveis	Factores Desfavoráveis
Posicionamento geo-estratégico que poderá ser valorizado no contexto de articulação mundial da EU com outros continentes	Insuficiente coordenação de políticas quer entre políticas sectoriais e política territorial quer entre os diferentes níveis de administração
	Ausência de um referencial estratégico orientador da cooperação em favor da construção de um modelo territorial mais policêntrico e equilibrado do NW peninsular

4. A conectividade do Eixo Atlântico nos contextos atlântico e internacional.

A conectividade do Eixo atlântico no contexto atlântico e internacional é uma das dimensão chave da construção do policentrismo. Ela determina a capacidade dos sistemas territoriais e urbanos do Eixo Atlântico para acederem aos principais mercados e a centros de decisão internacionais. A análise da conectividade do Eixo Atlântico faz-se por referência a dois contextos, o do Espaço Atlântico e o espaço internacional (europeu e mundial) e considera os diferentes modos de transporte – aéreo, marítimo, ferroviário e rodoviário.

4.1. A conectividade interna ao espaço atlântico; predomínio das relações transversais em direcção aos espaços capital.

A análise das redes de infraestruturas de transporte no seio do espaço atlântico e das ligações aéreas internas ao mesmo espaço permitem concluir sobre um conjunto de rupturas que dificultam a integração territorial do conjunto da fachada.

No que respeita à conectividade ferroviária, a análise das ligações ferroviárias (número de ligações diárias de passageiros) entre os principais sistemas urbanos atlânticos separados por distâncias tempo máximas de cerca de 3 horas[16]e percursos percorridos uma velocidade média mínima de cerca de 100 km/h evidencia a descontinuidade de redes ferroviárias no espaço Atlântico. Elas organizam-se segundo lógicas dominantemente nacionais e segundo modelos radiais com centro nas capitais nacionais. As redes têm também dimensão diferenciada nos países atlânticos sendo a maior cobertura territorial assegurada em França, através da rede de TGV e no Reino Unido. Inversamente o Espaço Atlântico do sul e a Irlanda apresentam fortes debilidades em matéria de cobertura ferroviária. O Eixo Atlântico encontra-se, de acordo com os critérios de conectividade adoptados, isolado relativamente às principais ligações nacionais e europeias (excepção ao caso da ligação entre o Porto e Lisboa).

[16] Para deslocações por motivo de negócio com distância tempo superior a 3 horas considera-se que o transporte aéreo é o mais adequado.

No que respeita ao tráfego de mercadorias o transporte ferroviário tem perdido terreno relativamente aos restantes modos de transporte nomeadamente por razões relacionadas com a sua baixa velocidade e menor flexibilidade. A ligação ferroviária para mercadorias entre a Euro-região e os principais mercados do centro da Europa e a construção de uma base logística constituem condições relevantes para a melhoria da acessibilidade e das condições de competitividade do Eixo Atlântico.

A situação de relativo isolamento do NW peninsular tenderá a alterar-se significativamente com a construção da rede de alta velocidade e de velocidade elevada em Portugal e Espanha, cujas propostas, embora discutíveis relativamente a algumas.

opções e prioridades, não deixarão de se reflectir em progressos decisivos no que respeita à articulação entre as cidades do Eixo Atlântico e destas com as respectivas capitais nacionais e com o centro da Europa.

No que respeita à acessibilidade rodoviária verificou-se um progresso muito significativo no decurso dos últimos anos em matéria de construção de novas auto-estradas e vias rápidas ao longo da fachada Atlântica o que permite já boas condições de circulação. Persistem no entanto alguns estrangulamentos no atravessamento transfronteiriço entre França e Espanha.

A Euro-região é uma região de vocação exportadora que se encontra especialmente dependente do transporte rodoviário. As orientações da CE nos domínios ambiental e dos transportes e a tendência de algumas regiões que sofrem o atravessamento de intenso fluxo rodoviário para colocarem restrições ao tráfego de veículos pesados pode constituir um elemento de dificuldade para as regiões do sul do Atlântico.

A fachada atlântica possui um conjunto de portos com boas condições que podem constituir um trunfo para o desenvolvimento do transporte marítimo e das designadas auto-estradas do mar. O quadro seguinte apresenta o conjunto de portos do Espaço Atlântico e o seu respectivo movimento. Os principais portos do Eixo Atlântico foram responsáveis por cerca de 6% do movimento total dos portos atlânticos no ano de 1999. De entre os portos do Eixo Atlântico, Leixões é o que apresenta movimentos mais significativos (2,1%) seguido do porto da Corunha (1,9%). Do ponto de vista dinâmico (variação média anual entre 1990 e 1999) destacam-se, positiva e negativamente, as posições dos portos de Ferrol (+7,5%) e da Corunha (-0,4%).

O quadro seguinte apresenta os principais movimentos de mercadorias dos portos da Galiza por tipos de carga. O porto de La Coruña apresenta uma posição dominante em matéria de granéis líquidos (proximidade à refinaria da Repsol), Ferrol (proximidade da fábrica de alumina) e Marin destacam-se nos movimentos de granéis sólidos enquanto Vigo aparece especializado em contentores, situação que se verifica também em Leixões. No que respeita a passageiros os movimentos mais importantes são registados pelo porto de Vigo.

Quanto à articulação entre os portos do Eixo Atlântico e outros portos situados na fachada atlântica, o porto da Corunha apresenta tráfegos significativos com portos do Reino Unido, Ferrol com portos franceses e do Reino Unido, Vigo com portos franceses e Leixões com portos do Reino Unido.

Movimentos de mercadorias dos portos da Galiza (ton)

	Granéis Líquidos	%	Granéis Sólidos	%	Contentores	%	Total	%
Portos								
Ferrol-San Cibrao	1108560	12	7626424	83	492055	5	9227039	100
La Coruña	7543733	62	4074019	33	567727	5	12185479	100
Marin y Ria de Pontevedra	377	0	1086442	57	814864	43	1901683	100
Vigo	42031	1	683994	18	3045668	81	3771693	100
Villagarcia	363468	31	521790	45	268683	23	1153941	100
Total portos Galiza	9058169	32	13992669	50	5188997	18	28239835	100
Total portos de Espanha	126436850	7	100985785	14	126362563	4	353785198	8

Fonte: Anuário Estadístico 2002 - Tráfico portuário

As relações entre portos atlânticos possui um potencial de crescimento a prazo se se confirmar o desvio de tráfegos de mercadorias, do modo rodoviário para o modo marítimo (ou rodo-marítimo), por imperativos de ordem ambiental. Neste momento encontram-se em fase de preparação alguns projectos de concretização das auto-estradas do mar envolvendo portos atlânticos, designadamente os portos de Bilbao e de Nantes. Nesta perspectiva assume também papel relevante a construção das plataformas multimodal e logística do porto de Leixões e de Salvaterra que são infraestruturas imprescindíveis ao desenvolvimento das respectivas actividades portuárias.

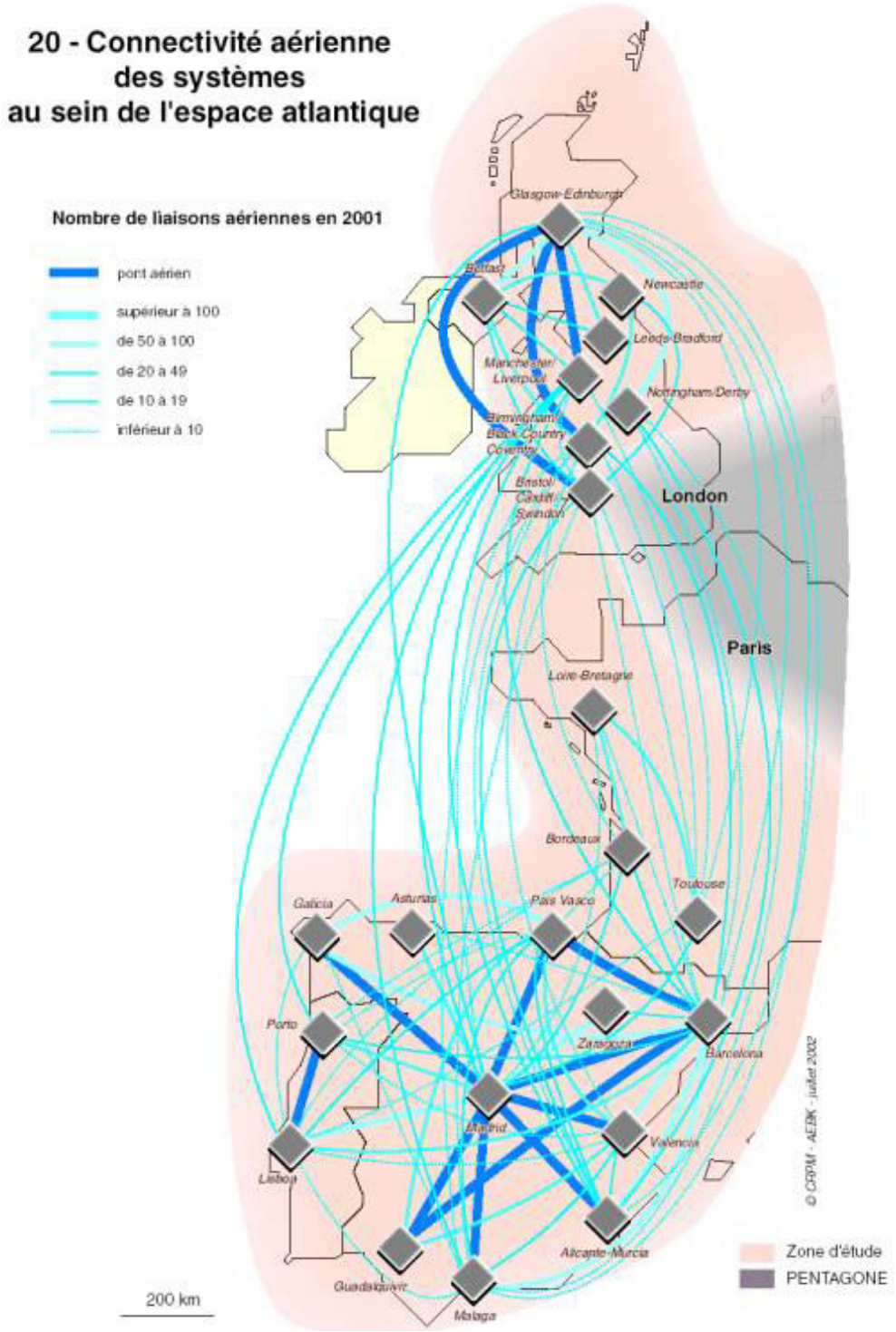
Finalmente, no que diz respeito ao modo transporte aéreo, confirmam-se os mesmos constrangimentos já anteriormente assinalados em matéria de insuficiente relacionamento e articulação entre os principais sistemas territoriais e urbanos atlânticos. A análise da carta seguinte evidencia a debilidade do nº de ligações entre os sub-espaços do norte e do sul do Atlântico.

O número de voos a ligar directamente as principais cidades atlânticas é muito reduzido obrigando frequentemente à passagem por um hub europeu de forma a obter a ligação requerida. Algumas evoluções recentes em matéria de novas ligações entre cidades atlânticas tem sido ensaiada por algumas companhias regionais, restando saber até que ponto essas iniciativas apresentam condições de sustentabilidade.

Localização dos Portos do Espaço Atlântico e Evolução do seu Movimento Total entre 1990 e 1999

Porto	Cidade	Tons 90	Tons 99	Variação 90-99	Evolução Média	% Espaço
		10^6 Ton		%	Anual %	Atlântico 1999
Total EA	Total EA	537,38	649,58	20,9	2,1%	100,0
Gibraltar	GIBRALTAR	0,05				
Le Havre	LE HAVRE	54,02	63,92	18,3	1,9%	9,8
Algeciras	ALGECIRAS	26,35	45,38	72,2	6,2%	7,0
Sullon voe	LERWICK	36,01	37,68	4,6	0,5%	5,8
Haven	HAVEN	32,18	32,19	0,0	0,0%	5,0
Liverpool	LIVERPOOL	23,18	28,87	24,5	2,5%	4,4
Saint-	NANTES	24,94	28,79	15,4	1,6%	4,4
Bilbao	BILBAO	30,07	27,06	-10,0	-1,2%	4,2
Rouen	ROUEN	22,35	24,09	7,8	0,8%	3,7
Sines	SINES	22,56	21,45	-4,9	-0,6%	3,3
Gijón	GIJON	11,80	18,42	56,1	5,1%	2,8
Orkneys	KIRKWALL	8,61	16,99	97,3	7,8%	2,6
Palmas	GRAN CANARIA	9,72	16,73	72,2	6,2%	2,6
Tenerife	DE TENERIFE	13,20	15,92	20,6	2,1%	2,5
Huelva	HUELVA	10,14	15,69	54,8	5,0%	2,4
Dublin	DUBLIN	6,38	15,24	138,8	10,2%	2,3
Leixões	PORTO	12,13	13,74	13,3	1,4%	2,1
Belfast	BELFAST	8,05	12,86	59,9	5,4%	2,0
A Coruñã	LA CORUNA	12,59	12,12	-3,7	-0,4%	1,9
Lisboa	LISBOA	14,27	12,01	-15,9	-1,9%	1,8
Talbot	PORTHCAWL	8,91	11,82	32,8	3,2%	1,8
Foynes	LIMERICK	7,02	10,07	43,4	4,1%	1,5
Málaga	MALAGA	9,24	9,21	-0,4	0,0%	1,4
Bordeaux	BORDEAUX	9,65	8,97	-7,0	-0,8%	1,4
Motril	ALMERIA	8,00	8,87	10,8	1,1%	1,4
Cork	CORK	5,86	8,51	45,3	4,2%	1,3
Clyde	CLYDE	8,88	8,50	-4,3	-0,5%	1,3
San	FERROL	4,42	8,49	92,3	7,5%	1,3
er	MANCHESTER	8,13	7,82	-3,8	-0,4%	1,2
Rochelle-	LA ROCHELLE	5,66	7,74	36,7	3,5%	1,2
Bristol	BRISTOL	4,85	7,62	56,9	5,1%	1,2
Setúbal	SETUBAL	3,70	6,58	77,6	6,6%	1,0
Santander	SANTANDER	4,14	5,28	27,4	2,7%	0,8
a	FORT-WILLIAM	3,32	5,22	57,1	5,1%	0,8
Pasajes	SEBASTIAN	3,82	4,55	19,1	2,0%	0,7
Bayonne	BAYONNE	3,30	4,41	33,8	3,3%	0,7
Cadiz	CADIZ	3,15	4,07	29,3	2,9%	0,6
Larne	LARNE	4,00	4,03	0,7	0,1%	0,6
Sevilha	SEVILLA	3,07	3,96	29,0	2,9%	0,6
Cherbourg	CHERBOURG	2,50	3,80	52,2	4,8%	0,6
Avilés	AVILES	3,82	3,51	-8,1	-0,9%	0,5
Vigo	VIGO	3,23	3,51	8,8	0,9%	0,5
Holyhead	HOLYHEAD	1,25	3,44	175,6	11,9%	0,5
Heysham	ANCASTER	1,49	3,37	127,0	9,5%	0,5
Ceuta	CEUTA	3,60	3,06	-15,0	-1,8%	0,5
Cardiff	CARDIFF	2,47	2,66	7,9	0,8%	0,4
Aveiro	AVEIRO	1,44	2,65	83,5	7,0%	0,4
Ouistreha	CAEN	4,01	2,55	-36,4	-4,9%	0,4
Newport	NEWPORT	3,21	2,53	-21,0	-2,6%	0,4
Lorient	LORIENT	3,13	2,50	-20,1	-2,5%	0,4
Cairnryan	CAIRNRYAN	1,11	2,44	118,8	9,1%	0,4
Firth	INVERNESS	1,39	2,32	67,5	5,9%	0,4
Brest	BREST	1,76	2,29	30,0	3,0%	0,4
Malo	SAINT MALO	1,75	2,05	16,9	1,8%	0,3
Waterford	WATERFORD	1,33	1,90	43,5	4,1%	0,3
Rosslare	WEXFORD	0,81	1,79	121,6	9,2%	0,3
Plymouth	PLYMOUTH	1,50	1,70	13,5	1,4%	0,3
Stranraer	STRANRAER	1,74	1,70	-2,1	-0,2%	0,3
nt	NEWRY	1,41	1,70	20,3	2,1%	0,3
Swansea	SWANSEA	4,86	1,65	-66,0	-11,3%	0,3
Poole	H	1,89	1,60	-15,4	-1,8%	0,2

Fontes: Irlanda-Central Statistics Office; Reino Unido- DETR, Port/Maritime Statistics; França- DTMPL, Statistiques portuaires; Espanha- EPPE, Anuarios Estadisticos; Portugal- APAJP, Estatísitcas Portuárias



Fonte: Etude sur la construction d'un Modèle de Développement polycentrique et Equilibré pour le Territoire Européen, CRPM.

Número de voos regulares por semana a partir dos aeroportos do Espaço Atlântico

	Nº destinos x nº voos exteriores EA (2)	Nº destinos x nº voos Espaço Atlantico (1)	Total	% do Total EA
Total Espaço Atlântico	47853	19946	67799	100,0
Dublin	8775	5265	14040	20,7
Manchester-Liverpool	8930	1449	10379	15,3
Lisboa	7084	1000	8084	11,9
Glasgow	1800	5423	7223	10,7
West Midlands (Birmingham)	5004	1456	6460	9,5
Toulouse-Montauban	3920	366	4286	6,3
Bristol	2046	1584	3630	5,4
Porto	2280	560	2840	4,2
Bilbao-Névrion	1631	260	1891	2,8
Bordeaux-Arcachon-Libourne	1560	220	1780	2,6
Faro	882	252	1134	1,7
Belfast	488	392	880	1,3
Cork	219	582	801	1,2
Sevilla	730	70	800	1,2
Santiago de Compostela	580	34	614	0,9
Limerick (Shannon)	328	96	424	0,6
Nantes-Saint-Nazaire	90	180	270	0,4
Vitoria	212	45	257	0,4
La Coruña-Ferrol-Rias Altas	231	24	255	0,4
Plymouth (+Exeter)	7	225	232	0,3
Cardiff-Newport-Swansea	135	66	201	0,3
Gijon-Oviedo-Avilés	168	5	173	0,3
Vigo-Pontevedra-Rias Bajas	160	7	167	0,2
Galway	7	120	127	0,2
Londonderry	12	112	124	0,2
Bahia de Santander-Torrelavega	122	0	122	0,2
Pamplona	116	0	116	0,2
San Sebastian-Irun	110	0	110	0,2
Blackpool	12	75	87	0,1
Rennes-Vitré-Fougères-Dinard-Dinan-Saint-Malo	25	52	77	0,1
Valladolid-Palencia	46	26	72	0,1
Bahia de Cadiz- Jerez	48	0	48	0,1
Limoges-Saint-Julien	48	0	48	0,1
León	26	0	26	0,0
La Rochelle-Rochefort	7	0	7	0,0
Pau-Tarbes-Lourdes-Oloron	7	0	7	0,0
Poitiers-Chatellerault	7	0	7	0,0

(1) nº de destinos x nº de voos entre aeroportos do EA .
(2) nº de destinos x nº de voos com origem nos aeroportos do EA para aeroportos exteriores ao EA.
Fonte: Sítio Internet dos Aeroportos.

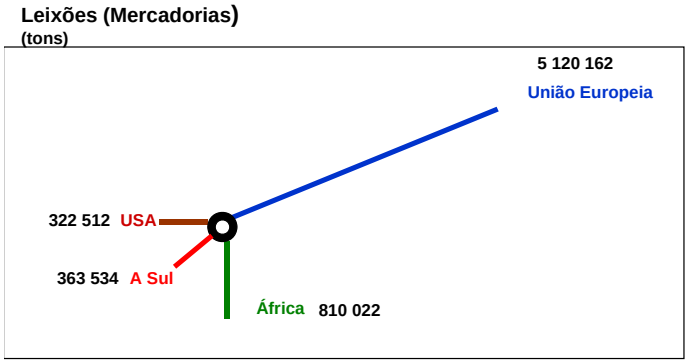
Dos aeroportos atlânticos, aqueles que apresentam maior conectividade a outros aeroportos do mesmo espaço são Dublin, Manchester, Lisboa e Glasgow. As ligações dos restantes aeroportos a outros destinos atlânticos é marginal, destacando-se no Eixo Atlântico, a situação verificada pelo Porto (posição muito influenciada pela densidade de relações entre Porto e Lisboa) e ainda por Santiago de Compostela.

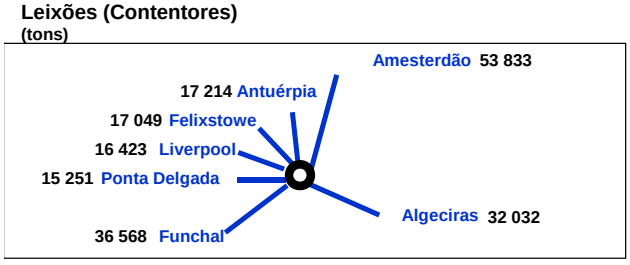
4.2. A posição do Eixo atlântico no contexto internacional: Ligações ao centro da Europa; ligações inter-continentais.

A integração do Eixo Atlântico na rede de transportes e logística internacional é decisiva do ponto de vista da sua participação nos circuitos comerciais a nível mundial.

No que respeita ao transporte marítimo os principais portos do Eixo Atlântico estão inseridos em rotas comerciais que articulam o Nw da Península com um conjunto de destinos a nível mundial. Deste ponto de vista os portos de Ferrol, La Coruña e ainda Leixões permitem um conjunto de ligações a portos da União Europeia e a outros espaços continentais. Destacam-se as ligações do porto de La Coruña à América Latina (principalmente ao México), ao norte de África e à África do Sul, aos EUA e à Indonésia. Ferrol destaca-se também pelas fortes ligações à Indonésia, a África e aos EUA. Finalmente Leixões apesar de ter as suas principais ligações centradas no espaço europeu possui ainda, embora com menor expressão, ligações a África, América do Sul e EUA.

O posicionamento geo-estratégico da fachada Atlântica peninsular no cruzamento de um conjunto de rotas comerciais intercontinentais pode constituir um argumento em favor da captação de novos fluxos de mercadorias. Nesta perspectiva o porto de Sines, a confirmar-se a sua vocação para grande porto de *transhipment* da costa ocidental atlântica, poderá constituir um novo porto emissor de tráfegos favoráveis ao desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância com implicações positivas na densificação das relações entre os portos atlânticos e outros portos europeus.





No que respeita ao transporte ferroviário a rede actual e as condições técnicas e de operação colocam um conjunto de limitações ao desenvolvimento do sistema de transporte ferroviário internacional, situação que poderá vir a ser ultrapassada a médio prazo com a concretização do novo projecto de alta velocidade e de velocidade elevada previsto para Espanha e Portugal, a consequente uniformização de bitolas e a progressiva uniformização de condições de operação a nível europeu. Neste novo cenário o Eixo Atlântico verá a sua conectividade alargada não só às capitais peninsulares mas também à cornija cantábrica e ao corredor multimodal em direcção à fronteira de Irun e ao centro da Europa.

Finalmente no que respeita ao transporte aéreo de passageiros o Eixo Atlântico apresenta, conforme já foi anteriormente referido, uma acessibilidade internacional média no contexto dos aeroportos atlânticos. A principal articulação com destinos europeus é assegurada pelo aeroporto do Porto, com treze ligações aéreas regulares (excluindo as ligações a destinos nacionais), enquanto Santiago de Compostela apresenta apenas três e Vigo e Corunha uma cada.

Ligações e destinos dos aeroportos do Eixo Atlântico

Vigo	Paris	6
	Bilbao	7
	Barcelona	18
	Madrid	62
	Total:	**93**

La Coruna	Lisboa	5
	Bilbao	7
	Paris	7
	Barcelona	11
	Madrid	59
	Total:	**89**

Santiago Compostela	Vitoria	5
	Amesterdam	7
	Brussels	7
	London	7
	Barcelona	10
	Bilbao	12
	Madrid	85
	Total:	**133**

Porto	Bilbao	7
	Manchester	7
	Bordeaux	7
	Genève	7
	Barcelona	18
	Amesterdam	14
	Brussels	14
	London	21
	Milan	21
	Frankfurt	35
	Zurique	7
	Latin America	14
	Madrid	49
	Paris	49
	Lisboa	119
	Total:	389

Fonte: Sítio Internet dos Aeroportos.

A análise dos aeroportos do Eixo Atlântico[17] no contexto europeu do ponto de vista de dois indicadores complementares (a conectividade internacional e a conectividade com o centro da Europa), evidencia uma conectividade mediana no conjunto dos aeroportos atlânticos, com destaque para o aeroporto do Porto que é no entanto ultrapassado pelos aeroportos britânicos de Dublin, Manchester, Glasgow, Birmingham e ainda pelo aeroporto de Lisboa.

No que respeita à conectividade intercontinental apenas o aeroporto do Porto permite algumas ligações com destinos à América Latina, embora a tendência seja a de concentração destes movimentos em Lisboa. As fortes relações existentes entre as comunidades da Galiza e do Norte de Portugal com as comunidades da América Latina, a que acresce a emergência de destinos turísticos nalguns desses espaços, nomeadamente no Brasil, podem constituir oportunidades a explorar pelo Eixo Atlântico no sentido de reforçar a sua conectividade intercontinental.

[17] No caso da Galiza estão somados os movimentos dos três aeroportos.

O quadro seguinte apresenta, em síntese, os principais aspectos favorávies e desfavoráveis relacionados com a conectividade internacional do Eixo Atlântico.

CONECTIVIDADE INTERNACIONAL DO EIXO ATLLÂNTICO

Aspectos favoráveis	Aspectos desfavoráveis
Construção da rede de alta velocidade/velocidade elevada que contribuirá para melhorar a conectividade do Eixo Atlântico a outros destinos atlânticos, peninsulares e à rede de alta velocidade europeia	Os fluxos de pessoas e de mercadorias ao longo da fachada Atlântica são relativamente marginais em comparação com os verificados com o centro da Europa o que condiciona o desenvolvimento da acessibilidade intra atlântica
O aumento potencial do tráfego de mercadorias pelo modo marítimo em alternativa ao modo rodoviário, de acordo com as orientações de política comunitária na matéria, poderá ter implicações em matéria do desenvolvimento do *short sea shipping* e do reforço da articulação dos portos atlânticos entre si e com outros portos europeus.	Redes ferroviárias organizadas dominantemente segundo modelos radiais privilegiando a ligação dos espaços periféricos atlânticos às capitais nacionais
Algumas iniciativas protagonizadas por companhias aéreas regionais principalmente a partir do aeroporto do Porto, assegurando ligações directas a destinos capital do centro da Europa e segundas cidades, algumas delas localizadas no Espaço Atlântico (a sustentabilidade de algumas destas ligações carece ainda de confirmação a prazo)	Condições internacionais de operação do transporte ferroviário de mercadorias insuficientes com implicações no aumento de tráfego de mercadorias pelo modo rodoviário

Aspectos favoráveis	Aspectos desfavoráveis
O leque de articulações do Eixo Atlântico com outros espaços europeus e mundiais em matéria de tráfego marítimo de mercadorias e de transporte aéreo de passageiros através sobretudo dos portos de Leixões, La Coruña e Ferrol e do aeroporto do Porto	As lógicas dominantes no transporte aéreo de passageiros privilegiam a concentração crescente de movimentos em *hubs* europeus limitando a ligação directa dos espaços Atlânticos a espaços internacionais
A rede de infraestrutura rodoviária que articula em auto-estrada/via rápida a quase totalidade da fachada atlântica francesa, espanhola e portuguesa e permite a ligação do Eixo Atlântico aos principais destinos do centro da Europa (falta assegurar a conclusão de algumas ligações entre as redes de auto-estradas/via rápida do Norte de Portugal e a Galiza)	

Em síntese conclui-se que apesar do Eixo Atlântico estar, através de alguns dos seus sistemas, inserido em rotas internacionais e directamente articulado com outros espaços do centro da Europa e de outros continentes, o reforço do Eixo Atlântico na construção do policentrismo europeu passa pela defesa e pelo reforço das suas articulações no plano internacional. Para o efeito é indispensável promover a obtenção de condições de escala indispensáveis ao reforço do Eixo Atlântico no contexto internacional. A especialização e o aproveitamento de complementaridades entre as principais infraestruturas de transporte e logísticas do Eixo Atlântico é deste ponto de vista crucial. A formulação de uma estratégia nesta matéria, envolvendo na sua preparação os principais actores e operadores no domínio dos transportes, constitui um dos campos prioritários de acção política do Eixo Atlântico.

4.3. Novos projectos das redes Transeuropeias de Transporte – seu papel na melhoria das conexões do Eixo ao Atlântico ao centro da Europa.

A decisão da Comissão Europeia relativamente às redes transeuropeias de transporte[18] veio introduzir um conjunto de novas orientações e de projectos prioritários à escala europeia sendo de destacar a prioridade conferida aos modos de transporte marítimo e ferroviário e ao desenvolvimento da intermodalidade.

Estas novas orientações concretizam-se num conjunto de projectos prioritários de RTE-T que completam a lista de projectos de Essen e apresentam algumas dimensões favoráveis do ponto de vista da acessibilidade do Eixo Atlântico.

Em primeiro lugar o apoio ao desenvolvimento das auto-estradas marítimas e a criação do Programa Marco Polo no sentido de disponibilizar as condições de apoio financeiro necessárias ao seu desenvolvimento. Abre-se portanto, deste ponto de vista, um importante espaço de iniciativa e de participação dos portos atlânticos e dos operadores de transporte no sentido de explorar as oportunidades que estes novos apoios conferem ao transporte marítimo e ao posicionamento do Eixo Atlântico nos percursos das ditas auto-estradas.

Em segundo lugar o apoio que é conferido ao transporte ferroviário, nomeadamente no sentido da articulação e construção da rede de alta velocidade em Espanha e Portugal e da construção do corredor multimodal de articulação da Península com o centro da Europa. Deste ponto de vista a construção que se perspectiva de um novo atravessamento em túnel dos Pirinéus poderá constituir um elemento favorável ao reforço da ligação para mercadorias entre a Península e o centro da Europa.

Finalmente, a conclusão de um conjunto de ligações rodoviárias, nomeadamente nas fronteiras de Chaves e de Bragança, permitirá completar a articulação entre os espaços do NW peninsular.

5. Síntese conclusiva.

Em síntese podem extrair-se um conjunto de conclusões finais e também avançar com algumas recomendações do ponto de vista da construção do policentrismo no Eixo Atlântico. Destacam-se os aspectos seguintes:

1. A construção do policentrismo na periferia atlântica da Europa assenta na progressiva estruturação e integração de espaços de proximidade e no reforço da conectividade e da cooperação entre esses espaços. Nesta perspectiva a Euro-região NP-G constitui um dos sub-espaços relevantes da construção do policentrismo atlântico e europeu, apresentando uma concentração de recursos, de potenciais de desenvolvimento e de dinâmicas de cooperação que a destacam no conjunto da fachada atlântica. Neste contexto defende-se o reforço da articulação da Euro-região e desta com as regiões

[18] Comunicação da Comissão (2003) 564.

do Centro de Portugal ao longo do corredor ibérico atlântico, com as Astúrias e ainda com a região de Castela e Leão.

2. Apesar da presença na Euro-região NP-G de alguns potenciais relevantes do ponto de vista da construção do policentrismo, nomeadamente em matéria de massa populacional, de emprego e de densidade urbana, a Euro-região apresenta um conjunto de debilidades noutros domínios, nomeadamente nos da sociedade do conhecimento, da estrutura produtiva e da estruturação territorial . A organização policêntrica da Euro-região e o papel do Eixo Atlântico na construção desse modelo é indispensável no sentido de valorizar, no plano internacional, os potenciais presentes, e de implementar, através de estratégias de cooperação e de rede, as políticas adequadas para colmatar as debilidades identificadas.

3. No entanto a construção do policentrismo na Euro-região NP-G está condicionada por um conjunto de desequilíbrios territoriais e de rupturas que determinam a operacionalização deste modelo à escala da Euro-região. O policentrismo à escala da Euro-região conviverá necessariamente com situações de desequilíbrio territorial entre espaços metropolitanos, sistemas urbanos de média dimensão e espaços rurais. O reforço das articulações dos sistemas metropolitanos, entre si e com os restantes territórios regionais, constitui uma condição indispensável à coesão e ao equilíbrio interno do sistema e uma condição necessária à difusão, sobre todo o território, de efeitos positivos decorrentes da melhor inserção internacional da Euro-região.

4. A construção do policentrismo na Euro-região passa também pelo reforço da conectividade internacional dos seus principais sistemas urbanos. Algumas tendências recentes têm apontado para uma diminuição da conectividade aérea da Euro-região devido à progressiva concentração de movimentos nos principais *hubs* ibéricos. A organização em rede das principais infraestruturas de transporte da Euro-região no sentido de manter e reforçar as suas condições de acessibilidade externa constitui um aspecto central em defesa do desenvolvimento policêntrico da Euro-região.

5. aprofundamento da complementaridade entre redes de equipamentos nos domínios económico e socio-cultural e o desenvolvimento de estratégias de cooperação que permitam a melhor afirmação da Euro-região no plano internacional é uma condição decisiva para o aprofundamento do policentrismo institucional e funcional na Euro-região.

6. A construção do modelo policêntrico é especialmente exigente do ponto de vista da montagem de estratégias de cooperação interregional e de novos modelos de governância. A construção de uma visão de desenvolvimento partilhada e a criação de mecanismos de concertação entre actores e de coordenação de políticas às diferentes escalas é indispensável à prossecução de estratégias de desenvolvimento orientadas simultaneamente por objectivos de competitividade e de coesão social e territorial.

A finalizar, decorre deste corpo de conclusões gerais um conjunto de recomendações que se destacam pelo papel chave na construção do modelo policêntrico. São as seguintes:

1. A elaboração de uma visão estratégica territorializada do policentrismo na Euro-região e a identificação dos principais domínios e medidas de política necessárias à sua construção. Este referencial estratégico comum deveria ser devidamente integrado em sede dos programas regionais de desenvolvimento Norte de Portugal e da Galiza pós 2006 e servir de matriz ao aprofundamento da cooperação transfronteiriça entre as duas regiões. Neste quadro o reforço da coordenação entre os poderes regionais e locais e a sua implicação no desenvolvimento de uma estratégia de desenvolvimento regional e urbano coerente afigura-se indispensável. Subsiste a questão de saber em que quadros institucionais esta coordenação poderá ser desenvolvida. A criação de um espaço institucional de coordenação aproveitando, eventualmente, a figura do Acordo Europeu de Cooperação Territorial recentemente proposto pela Comissão Europeia poderá constituir uma plataforma de coordenação pertinente.

2. A construção de uma estratégia de articulação das infraestruturas de transporte da Euro-região, especialmente no que diz respeito às infraestruturas aeroportuárias, portuárias e logísticas aprofundando eventuais potenciais de especialização e de complementaridade de forma a garantir as melhores condições de acessibilidade internacional.

3. desenvolvimento da cooperação interregional em matéria de Investigação, Desenvolvimento e Inovação através do reforço da rede de centros de Investigação e da sua articulação com o tecido empresarial da Euro-região de forma a contribuir para a qualificação dos respectivos tecidos produtivos regionais e para afirmar internacionalmente a Euro-região em actividades e sectores de aposta.

O não aprofundamento da cooperação entre as regiões da Galiza e do Norte de Portugal e a não estruturação da Euro-região de acordo com um modelo de desenvolvimento policêntrico levará a prazo à progressiva diluição deste espaço no contexto dos espaços competitivos da Europa com o consequente agravamento das condições de perifieria europeia e nacional e o agravamento dos seus desequilíbrios internos.

CAPÍTULO 6

A ACCESIBILIDADE E OS DESPRAZAMENTOS NO EIXO ATLÁNTICO O TRANSPORTE PÚBLICO E A MOBILIDADE SUSTENTÁBEL

Miguel Pazos Otón

Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción e obxectivos.

O presente capítulo enmárcase dentro dunha liña de actuación preferente que se ten ido desenvolvendo no seo da Unión Europea, adicada á promoción da mobilidade sustentábel. Por mobilidade entendemos a capacidade que ten un individuo de se desprazar a través do espazo xeográfico, coa fin de satisfacer unha serie de propósitos vitais concretos (traballo, estudos, ocio, compras, etc), empregando un modo de transporte determinado.

Consciente da necesidade de garantir unha mobilidade básica para o conxunto da poboación, e ó mesmo tempo dos desafíos ós que se enfronta a sociedade debido a un uso crecente do automóbil privado, a Unión Europea ten vido promovendo o estudo e a reflexión sobre como acadar sistemas de transportes máis sustentábeis.

Durante os últimos 15 anos, dentro dos diferentes Programas Marco, a Unión Europea ten vido favorecendo a investigación aplicada co obxectivo de mellorar a cualidade de vida dos seus cidadáns. Así, se tomamos o Quinto Programa Marco (o máis recente xa finalizado), observamos que se estructurou en 4 programas temáticos (Cualidade de vida, Sociedade da Información, Crecemento Competitivo e Sustentable e Enerxía, Medioambiente e Desenvolvemento Sutentable). O segundo deles, denominado xenericamente GROWTH, é quo que nos interesa.

Denominado "Promoting competitive and sustainable growth", GROWTH adica 3 das súas 4 accións a aspectos relacionados co transporte e a mobilidade. Isto é una proba da importancia que a Unión Europea concede ó asunto, consciente da importancia de garantir unha mobilidade básica da poboación para lograr un desenvolvemento económico e social homoxéneo.

Os enfoques de investigación sobre mobilidade e transporte que atopamos actualmente na Unión Europa están moi relacionados cos enfoques da "*mobility management*" e as medidas brandas. É dicir, asúmese que se poden lograr grandes progresos no aumento da mobilidade e na mellora da calidade da mesma actuando sobre aspectos organizacionais e relacionados coa información. Así, fronte ós grandes investimentos en costosas infraestructuras de transporte, téntase primar a reorganización e optmización da oferta (redeseño de horarios, integración tarifaria, flexibilización de horarios, etc) ou ben a difusión e xeneralización da información, coa fin de facilitar a accesibilidade ós sistemas de transporte ó cliente.

Este é precisamente o enfoque que nós tentamos ofrecer neste capítulo, centrado fundamentalmente sobre a mobilidade de persoas na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal e, onde concedemos un papel clave ó transporte público e na súa reordenación a partir destes postulados, na procura do aumento da cohesión económica, social e territorial do espazo de estudo.

Efectivamente, A Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal constitúe un espazo cada vez máis cohesionado e integrado. Dende o punto de vista económico, a presenza de empresas galegas no norte de Portugal, así como de compañías lusas en Galiza, é un feito que se detecta cada vez en maior medida. Ademais, esta integración económica vén acompañada dunha circulación cada vez maior dos fluxos económicos. Dende o punto de vista social e cultural, Galiza e o Norte de Portugal converxen cada vez máis visiblemente cara unha "recuperación do tempo perdido" e cara un mellor coñecemento mutuo. Dende o punto de vista político-administrativo, a pertenza de Portugal e España á Unión Europea fornece de institucións e ferramentas axeitadas para tratar de lograr un desenvolvemento harmónico partindo da base da cooperación.

En todo este proceso hai un elemento clave que ten contribuido moito ó achegamento de Galiza e o Norte de Portugal, e que reflexa vivamente a unidade do Noroeste Peninsular. Estámonos a referir ó grande incremento da mobilidade que se ten producido nestes anos.

Efectivamente, nos últimos 18 anos (trala incorporación de Portugal e España á UE), a poboación da Eurorrexión ten visto aumentar considerablemente tanto a súa mobilidade potencial como a súa mobilidade real.

O contexto global da mobilidade no que nos atopamos caracterízase por unha dependencia cada vez maior do automóbil na mobilidade tanto urbana como interurbana. Dentro dos espazos urbanos, a súa expansión está en relación co aumento da monetarización da poboación e do nivel de renda, o que provocou un incrmento do parque móbil. Ó mesmo tempo, a xeneralización dos hábitats periurbanos e suburbanos traen consigo unha forte dependencia do vehículo privado, ante a falta de operatividade da maior parte dos sistemas de transporte público. Unha razón importante ten sido tamén a construcción de grandes infraestruc-

turas de transporte que teñen favorecido o incremento na utilización do coche particular fronte a outros modos de transporte alternativos.

Pola súa banda, na mobilidade interurbana, e fóra do Corredor Atlántico, onde atopamos unha oferta modal minimamente suficiente, predomina o emprego do automóbil privado, por razóns de flexibilidade, liberdade e comodidade, aínda que na maior parte das ocasións a razón é simple necesidade ante a ausencia dunha demanda de transporte público operativa.

Atopámonos, xa que logo, cun modelo de mobilidade claramente dominado polo automóbil privado, con tendencias claras ó seu reforzamento nos próximos anos.

Canto á mobilidade potencial, o seu aumento veu dado pola execución de numerosas obras de infraestructuras que teñen suposto un incremento notable da accesibilidade no espazo da Eurorrexión. A principal obra que ó longo de todo este tempo ten vertebrado a Eurorrexión é a Autoestrada do Atlántico (en Galiza), e a súa continuación en Portugal. Ó longo destes anos, a construcción sucesiva dos diferentes tramos permitiu que hoxendía se poida circular en automóbil privado, a través da Autoestrada do Atlántico, dende Ferrol ata o sur de Porto, ó longo de toda a fachada litoral da Eurorrexión.

Ademais desta arteria meridiana, tanto en Galiza como no Norte de Portugal leváronse a cabo ambiciosos programas de modernización e construcción de infraestructuras viarias. A chegada de fondos de cohesión territorial da Unión Europea foi un elemento decisivo que permitiu modernizar un viario obsoleto e inaxeitado, algo que tiña sido detectado como un dos causantes do *atraso* endémico do Noroeste Peninsular[1].

Polo que se refire á mobilidade efectiva da poboación, podemos destacar tres elementos claves que supuxeron unha mudanza significativa dos hábitos da poboación, o que ten levado a un crecemento considerable da frecuencia e da lonxitude dos desprazamentos. En primeiro lugar, o aumento da accesibilidade ó que nos vimos de referir, que perimitiu acurtar os tempos de desprazamento. En segundo lugar, a xeneralización do automóbil particular entre a poboación. E terceiro lugar, a popularización do hábito da mobilidade. Este último matiz cultural é moi significativo, xa que unha das características que definen a unha sociedade urbana moderna é a alta mobilidade das súas poboacións[2]. A poboación da Eurorrexión actual participa de cheo neste estilo de vida onde a mobilidade é un elemento clave a vida cotiá.

En paralelo a este proceso, a mobilidade de bens tamén ten medrado considerablemente durante estas dúas décadas escasas. A desaparición efectiva das fronteiras entre os dous estados, xunto coa finalización da autoestrada meridiana que vertebra a Eurorrexión, son factores explicativos básicos. Deste xeito, cada vez é máis frecuente tamén a circulación de camións e vehículos de mercadorías a ámbolos dous lados do Miño.

[1] Alonso Logroño, M. P. e Pazos Otón, M. (2001): Implications of infrastructure policies on territorial development. The margination of a peripheral region: Galiza (Spain). En: *Actas de 2001 Annual Conference of IGU Commission on Evolving Issues of Geographical Marginality in the Early 21st Century World*. Estocolmo (Suecia).

[2] Røe, P.G. (2001): *Storbymenneskets hverdagsreiser. Sammenhenger mellom bosted, livstil og hverdagsreiserpraksis i et senmoderne perspektiv*. Tesis doctoral. Norges tekniks-naturvitenskapelige universitet. Geografisk institut. Trondheim (Noruega). 284 pp.

O papel do transporte de mercadorías, dentro de sistemas *just-in-time*, vencellado a unha boa accesibilidade, é fundamental para comprender este tipo de procesos económico-territoriais[3]. Nesta dinámica desempeñan un papel clave os centros loxísiticos, as plataformas de distribución e a localización estratéxica dos parques empresariais. Gañan cada vez máis importancia as localizacións accesibles dende os dous lados do Miño, de xeito que a área metropolitana de Vigo confórmase cada vez máis como un espazo locacional privilexiado para empresas, centros de distribución e operadores loxísticos. Bos exemplos desta dinámica son os Polígonos das Gándaras – A Granxa (Porriño), que constitúen xuntos a maior concentración industrial de Galiza, ou o futuro centro intermodal – porto seco de Salvaterra de Miño. En ámbolos dous casos, a localización xeográfica no corazón da Eurorrexión é un factor decisivo.

O exposto ata aquí lévanos a formalizar unha diferenciación básica entre a mobilidade de persoas e a mobilidade de mercadorías. Esta división da mobilidade material (excluimos aquí os fluxos económicos e de información) é fundamental para comprender as dinámicas que artellan a Eurorrexión, e constituirá asimesmo o fío conductor do presente capítulo. Por unha banda, a mobilidade de mercadorías é o vivo reflexo do funcionamento da dinámica de mercado e das tendencias económicas. Por outra, a mobilidade de persoas introduce unha dimensión máis ampla da vinculación e da cohesión territorial, xa que ás propias tendencias económicas hai que engadir os factores sociais e culturais, que ocupan un elemento clave á hora da toma de decisións que implica o acto do desprazamento e a mobilidade[4].

Xa que logo, dende o noso punto de vista, a mobilidade de persoas aporta unha visión máis polimórfica da cohesión da Eurorrexión; mentres a mobilidade de mercadorías só está motivada por propósitos económicos, a mobilidade de persoas presenta motivacións moi diversas (traballo, estudos, compras, negocios, xestións, ocio, saúde, etc) que nos dan unha visión polimórfica da cohesión e integración funcional dun territorio. En paralelo, a mobilidade da poboación permite comprender como a xente percibe e vive o territorio. Os novos enfoques da Xeografía do Transporte e do estudo da mobilidade prestan unha grande atención ó papel que ten o incremento da mobilidade na reestructuración dos asentamentos, das xerarquías entre eles e nos cambios introducidos nas áreas de influencia ou nos sistemas urbanos diarios.

Tamén a ausencia ou a carencia de mobilidade explícannos o carácter regresivo de moitas áreas rurais da Eurorrexión, cada vez máis á marxe dos procesos de crecemento e innovación.

É por elo que neste capítulo prestaremos polo tanto unha atención preferente á mobilidade de persoas, en tanto que nos reflexa de xeito fiel a existencia das dinámicas territoriais, marcando claramente procesos como:

- A emerxencia do Corredor Atlántico Ferrol-Gaia.

[3] Alonso Logroño, M. P. (1997): Espacios emergentes de carácter axial como consecuencia de los procesos de difusión. En: *Actas del XV Congreso de Geógrafos Españoles*, vol. 2, pp. 855-865. AGE. Santiago de Compostela.

[4] Pazos Otón, M. (2003): Movilidad de la población en la Galiza Occidental: el Eje Urbano Atlántico gallego. Tesis doctoral en CD-rom. Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.

- A ampliación das áreas de desprazamentos diarios das cidades.
- O ensanchamento do espazo vivido da poboación.
- O reforzamento das desigualdades litoral-interior e a posta de manifesto da regresividade dos espazos máis rurais e atrasados.

Pero antes de analizar ditos procesos caracterizaremos brevemente cal é a situación da mobilidade de mercadorías na Eurorrexión. Tras observar o incremento da mobilidade transfronteiriza que se ten producido nos últimos anos entre Galiza e o Norte de Portugal, centrarémonos na análise dos principais portos da Eurorrexión, os grandes centros redstribuidores de mercadorías do sistema territorial.

2. O intercambio de mercadorías na eurorrexión.

O comercio bilateral entre Galiza e o Norte de Portugal tense incrementado considerablemente nos últimos anos, pasando de 286,4 millóns de euros en 1994 a 1.215,8 millóns de euros en 2000.

As importacións galegas incrementáronse entre 1994 e 2000 un 169,95%, mentres que as exportacións 157,78%. A pesar de que as expedición do Norte de Portugal a Galiza sufriron un maior incremento, o comercio entre as dúas rexións segue a ser mais favorable a Galiza que a Portugal.

Os valores das exportacións de Galiza cara ó Norte de Portugal están dominadas polos productos agrícolas, gandeiros e da pesca que representan o 30,42% do total de exportacións. Dos outros grupos de productos destacan os do téxtil e confección (13,68%), os metais e as súas manufacturas que representan un 10,65% e o material de transporte cun 6,49%.

No referente ás exportacións do Norte de Portugal a Galiza destacan os productos do téxtil e confección que representaban no ano 2000 o 39,43% do total. Ademais destacan os productos agrícolas, gandeiros e da pesca (14,46%), os metais e as súas manufacturas (11,40%) e o material de transporte (8,30%).

En canto os saldos comerciais, hai que destacar que a excepción dos productos de téxtil e confección, os saldos favorecen a Galiza, estando as maiores diferencias nos productos agrícolas, gandeiros e da pesca, seguido dos productos da industria alimentaria e dos productos de madeira, pasta e papel.

Existe unha elevada complementariedade na especialización productiva entre as dúas áreas da Eurorrexión que impide unha competencia directa nos mercados exteriores.

As características do sistema portuario da Eurorrexión constatan que ofrecen unhas elevadas posibilidades de expansión debido ás óptimas condicións xeográficas onde están enclavados os principais portos. A evolución e transformación experimentada nos portos da Eurorrexión a partir dos anos 1990 acelerouse motivado pola intensificación da globalización económica, a ampliación dos mercados e o xurdimento de novos e máis innovadores procesos de organización portuaria.

Analizando o sistema portuario da Eurorrexión hai que mencionar que conta con algúns dos mellores portos europeos, aínda que a súa posición periférica restrinxe as posibilidades de uso, limitación que vaise mitigando gracias ós novos accesos e conexións co resto da Península Ibérica.

Aínda que a rede de portos nesta rexión é moi amplía, os principais portos, polo seu volume de tráfico e actividades productivas e administrativas, son de norte a sur: Ferrol-San Cibrao, A Coruña, Marín, Vilagarcía de Arousa, Vigo e Leixões (Porto)

A actividade económica do porto de Ferrol-San Cibrao caracterízase polo movemento de mercadorías, basicamente sólidos a granel, a través de buques de carga xeral. Entre os materiais descargados, os máis abundantes son carbón e cemento, seguidos de chatarras, graneis líquidos (gasóleo, metanol ou gasolina) e mercadorías de carácter xeral, como papel ou madeira. As mercadorías cargadas, polo contrario, son preferentemente graneis líquidos, como gasóleo, graneis sólidos, como a magnesita (carbonato de magnesio natural: mineral extraído da explotación de Rubián en Lugo) , a cola de urea (empregada para encolar taboleiros de madeira), o aceiro e madeira.

O transporte destas mercadorías desde o porto ata os diferentes lugares realízase preferentemente por estrada, pola autovía que comunica coa estrada N-646, que une Ferrol e Cedeira, ou pola estrada que o enlaza coa N-651. Así mesmo, conta tamén con unha vía de tren que une as instalacións do porto coa estación de Renfe.

O porto de A Coruña está comunicado co resto de Galiza a través da autoestrada A-9; ten un importante tráfico comercial y de pasaxeiros procedentes dos cruceiros que fan escala na cidade. En cuanto ó movemento de tráfico portuario total, hai que sinalar que se move principalmente mercadoría xeral e graneis líquidos.

O porto de Marín destaca como centro loxístico de distribución de graneis agroalimentarios para o sur de Galiza e norte de Castilla- León, con modernas instalacións de recepción, manipulación e operadores experimentados en este tipo de tráficos. Por outra banda, destaca tamén polo tráficos doutras mercadorías como son as bobinas de papel prensa e bobinas de chapa de aceiro, procedentes de Holanda para a factoría de Citroën en Vigo.

O porto de Vilagarcía de Arousa dispón de modernas instalacións para recepción e carga de toda clase de mercadorías. Pero o seu movemento destaca pola descargas efectuadas neste porto onde case que o 50% corresponde a graneis sólidos.

O porto de Vigo estende a súa área de influencia ó norte de Portugal e á meseta castelá, influencia que se reforzou coa posta en servicio da autovía Rías Baixas e a autoestrada Vigo-Porto-Lisboa.

Neste porto existe un predominio das mercadorías manufacturadas, é dicir, mercadoría xeral sobre as mercadorías a granel. Tamén se caracteriza polo movemento de descargas de peixe fresco e conxelado.

O porto de Leixões (Porto) é a segunda infraestructura portuaria de Portugal, e está inserto na zona máis industrializada, onde, no ano 2003, concentrábanse o 47% das empresas transformadoras portuguesas (refinería, siderurxia, celulosa, téxtil, compoñentes para automóbiles, madeiras, calzado e mineiros). Está enmarcado nun espacio estratéxico pola súa proximidade ás estructuras de transporte (aeroporto, liñas de ferro e sistema de autoestradas), sendo unha plataforma ferromarítima e rodo – marítima pertencente ás principais redes transeuropeas de transportes. O porto de Leixões é principalmente un porto de mercadorías xeral, sendo o segundo en tonelaxe de mercadorías cargadas. As principais materias que se moven son os petrolíferas, productos químicos, cementos, materiais da construcción e productos alimentarios e forraxes.

Transporte Marítimo de mercadorías nos grades portos da Eurorrexión. Milleiros de Toneladas							
Mercadorías descargadas e cargadas	A Coruña	Ferrol San Cibrao	Marín Pontevedra	Vigo	Vilagarcía	Leixões (Porto)	Total portos Eurorrexión
A granel, líquidas	7.543	1.109	0	42	364	6.831	15.889
A granel, sólidas	4.060	7.626	1.086	684	522	2.153	16.131
Mercadoría xeral	581	492	815	3.038	269	3.025	8.220
Total	12.184	9.227	1.901	3.764	1.155	12.009	40.240

Fonte: Puertos del Estado. Resumen general del tráfico portuario. Autoridades portuarias de Portugal. Decembro 2002. Información tratada por Esteban López Figueroa (ver *Agradecementos* ó final do texto), Universidade de Vigo.

En canto o valor dos tráficos en cada terminal portuaria, apréciase que o primeiro en volume é o de A Coruña (12.185 miles de Tn), seguido Leixões (12.009 miles de Tn), de Ferrol - San Cibrao con 9.227 miles de Tn e do de Vigo con 3.772 miles de Tn.

Analizando o tráfico de contedores en cada un dos portos constátase como tan só os portos de Vigo, Marín – Pontevedra e Leixões presentan movementos. Así para o ano 2002, e segundo as estatísticas publicadas por *Puertos del Estado e Autoridades Portuarias de Portugal*, en Vigo mobilizáronse 1.584 miles de toneladas en contedores, en Marín – Pontevedra 284 e en Leixões movéronse 2.298 miles de toneladas en contedores.

3. A mobilidade xeral de persoas no interior da eurorrexión.

Para Galiza ten sido analizado o papel da mobilidade no Corredor Atlántico galego que se estende de Ferrol a Tui[5]. En torno ás cinco grandes cidades (Ferrol, A Coruña, Santiago, Pontevedra e Vigo), detéctase unha intensa mobilidade de axitación (propia das áreas de DUS) que convive cunha intensa mobilidade intercidades, sobre todo entre os pares de cidades máis próximos, A Coruña-Ferrol e Pontevedra-Vigo, con Santiago como pivote entre ámbolos dous.

Fóra do corredor meridiano atlántico, a menor ocupación do espazo e en xeral o menor dinamismo levan a unha interpretación máis clásica —en termos de lugares centrais e xerarquía de asentamentos— do papel

[5] Pazos Otón, M. (2003): op. cit.

da mobilidade no territorio. Lugo, Ourense, Monforte de Lemos, Bragança, Vila Real, Peso de Régua, etc… son enclaves urbanos claros que xurden nun medio rural circundante, sen apenas transición e cuns límites moito máis marcados entre o mundo rural e o urbano. No interior da Eurorrexión, a mobilidade da poboación presenta unhas características diferentes (menor frecuencia, menor distancia percorrida), e ó mesmo tempo a interrelación entre os asentamentos é menor que no litoral.

Cada un destes dous espazos (litoral e interior) presenta, xa que logo, uns desafíos e un retos propios en relación coa accesibilidade e a mobilidade, se ben poden e deben integrarse dentro dunha estratexia común de actuación. O modelo territorial que subxace aquí é a existencia dun litoral moi accesible no seu interior, onde o dinamismo baséase non só no dinamismo de cada polo, senon tamén nas sinerxias e complementariedades entre cada un deles; polo contrario, no interior atopámonos cunha serie de vilas cun moderado dinamismo, e que ademais están pouco conectadas e vencelladas entre si.

A inexistencia dunha mobilidade importante entre elas vén como consecuencia non só da falta de efectivos demográficos, senon tamén de actividade económica e interrelacións sociais. Así, é pertinente falar dunha franxa litoral, á que se opón un interior da Eurorrexión regresivo. A orientación estratéxica do planeamento da mobilidade presenta, xa que logo unhas certas diferencias.

A franxa litoral, que se estende dende Ferrolterra ata Porto, comeza a sufrir xa as externalidades negativas derivadas dun modelo de transporte pouco sustentábel. A tradicional aposta pola estrada e, máis particularmente polo automóbil como modo de transporte preferente, está levando a unha saturación do viario de acceso ás cidades, así como tamén das estradas, e mesmo —en momentos puntuais— das autoestradas. Deste xeito a presencia de conxestións e atascos é cada vez máis habitual, provocando unha serie de prexuízos a redundando nunha perda de efectividade e calidade de vida da poboación.

A táboa seguinte amosa as intensidades medias diarias de vehículos que circulan pola Autoestrada do Atlántico a través das diferentes estacións de aforo, o que da boa conta da integración que rexistramos en toda a franxa litoral galega[6].

Intensidades medias diarias na A-9

Estación de aforo	IMD
A Barcala	38.682
Cambre	28.190
Ría Pontevedra	26.912
Guísamo	24.554
Santiago Circunv N	24.322
Santiago Circunv S	23.212
Escravitude	16.857

[6] Lois González, R.C. (1997): El Eje Urbano Atlántico Galiza-Norte de Portugal. En: López Trigal, L.; Lois, R.C. y Guichard, F. (coords.): *La articulación territorial en la raya hispano-portuguesa*, pp. 137-141. Fundación Rei Afonso Henriques. Zamora.

Estación de aforo	IMD
Barro	16.002
Ordes	14.294
Valga	13.788
Sigüeiro	12.900
Bergondo	12.750
Miño	11.584

Fuente: AUDASA.

Como se pode apreciar, para o caso galego estamos ante unha alta e intensa mobilidade ó longo de toda a Autoestrada, superando os máis de 10.000 vehículos. A elo hai que engadir as intensidades medias diarias que rexistra a estrada convencional. No Norte de Portugal reprodúcese o mesmo esquema e modelo de mobilidade.

Igualmente se reproduce o que as cifras amosan aquí para o caso de Galiza: a existencia dunha intensa mobilidade de axitación nos contornos das cidades. Nomeadamente no caso da Coruña, Vigo-Pontevedra. Estes elevados valores de IMDs explícanse pola importancia da mobilidade de medio e longo percorrido pero tamén pola mobilidade local. Isto é, pola superposición á mobilidade de longa distancia de mobilidade de poboación pendular que emprega estas infraestructuras para os seus desprazamentos diarios ós centros de traballo e estudo.

Así, destacan de xeito significativo os máis de 38.000 vehículos que contabiliza a peaxe da Barcala, preto da Coruña ou os 28.000 de Cambre. Tamén son significativos os máis de 26.000 vehículos que transitan diariamente pola peaxe da Ría de Pontevedra. Igualmente valores altos rexístranse nos dous tramos de circunvalación de Santiago, aínda que aquí a porcentaxe de vehículos en tránsito en desprazamentos de media-longa distancia é maior.

En todo caso, o que se pon de manifesto con estas cifras é a importancia do automóbil como modo fundamental empregado na realización dos desprazamentos ó longo da Galiza Atlántica, e a súa utilización xeneralizada por parte da poboación.

Ante esta situación, os esforzos da planificación deben centrarse na promoción dun sistema de transportes máis sustentábel, acorde co dimensionamento demográfico e coa estructura urbana do litoral da Eurorrexión. En efecto, as altas densidades e a continuidade no poboamento favorecen unha maior utilización do transporte público do que temos na actualidade, o que debe ser entendido como unha prioridade para a realización de desprazamentos tanto de curto como de medio e longo percorrido. Neste capítulo centrarémonos de xeito preferente no estudo do transporte público como un elemento estratéxico para a Eurorrexión, incidindo nun aspecto clave: a intermodalidade. Este concepto fai alusión á integración solidaria dos diferentes modos de transporte, mediante unha dinámica de cooperación fronte á competición. A integración debe relacionarse non só coa accesibilidade física, senon coa unificación tarifaria, axuste de horarios para facilitar os intercambios, e xeneralización dunha imaxe de marca e difusión da información conxunta.

No interior da Eurorrexión, a planificación estratéxica debe partir da base da existencia de carencias de mobilidade básica para importantes segmentos da poboación. A oferta de transporte público é sensiblemente menor no interior que no litoral, algo que se comproba doadamente eximando a cantidade de servizo das liñas de autobuses ou de ferrocarril. Deste xeito, os eixos principais de actuación han de ser a potenciación da conectividade en transporte público cara os nodos urbanos do litoral e tamén a vertebración dos espazos urbanos en torno ás cidades e ás vilas, que Rodríguez González denomina con xustiza *pequenas cidades*[7]. Todo elo, por suposto, tendo en conta tamén a importancia da intermodalidade como xeito eficaz de aproveitar a interacción dos diferentes modos de transporte, entre os que poden e deben atoparse novos servizos de transporte en áreas rurais, tales como servizos de transporte á demanda, reordenación de servizos diferentes de transportes preexistentes, implementación de novas tecnoloxías na operación dos buses no medio rural, etc...[8].

Esta sustentabilidade é, en resumo, a orientación á que debe tender a planificación do transporte e a mobilidade na Eurorrexión. A pesar da contraposición litoral-interior, a promoción do transporte público e a integración dos diferentes modos de transporte son as ferramentas a empregar para lograr unha mellor e máis efectiva cohesión territorial. Xunto con elo, a difusión da información, a realización de campañas informativas, e en xeral as medidas brandas de promoción do transporte público (*mobility management*) son elementos clave.

Neste capítulo, en primeiro lugar, achegarémonos a unha caracterización ós principais fluxos de mobilidade interna da Eurorrexión, e nomeadamente á mobilidade entre as principais cidades que forman parte do Eixo Atlántico. Este tipo de mobilidade entre os principais centros urbanos definenos ben o tipo de vinculacións territoriais que existen, as xerarquías urbanas, a zonificación do territorio o grao de integración entre as diferentes cidades da Eurorrexión.

Para comprender a lóxica dos fluxos de mobilidade na Eurorrexión recorremos ós principais organismos encargados da producción de material estatístico tanto en Galiza como no Norte de Portugal, que son respectivamento o Instituto Nacional de Estastística español e portugués (INE nos dous casos).

Nos dous casos os datos refírense ó ano 2001 e contabilizan o número de desprazamentos en función do traballo ou do estudo dende entre os principais núcleos de poboación. Consideramos pertinente o emprego da mobilidade obrigada (traballo e estudos) xa polas súas características é unha mobilidade recurrente e diaria, que explica ben as interaccións e as lóxicas territoriais.

Á hora de decidirnos a empregar estes datos tivemos en conta unha serie de vantaxes e inconvenientes, en relacionc con outras fontes de información numérica:

[7] Rodríguez González, R. (1997): *La Urbanización del espacio rural en Galiza*. Oikos Tau y Concello de Lalín. Barcelona.

[8] Pazos Otón, M. (2004): Na procura de solucións ó transporte rural en Galiza: a acción RUTO. En: Cerna. Revista Galega de Ecoloxía e Medioambiente. Adega (Asociación para a Defensa Ecolóxica de Galiza). Santiago de Compostela. Para máis información, consúltese a páxina web do Proxecto ARTS (Actions on the Integration of Rural Transporte Services). http://www.rural-transport.net

Vantaxes

- É unha información oficial e que ofrece as garantías propias dunha institución que depende dos gobernos tanto de España como de Portugal

- É unha información accesible a través da páxina web do INE español no caso de Galiza, e a través dunha petición e compra ó INE portugués[9]

- Fronte á información referente ás IMDs das estradas ou ás cifras de orixe e destino do transporte ferroviario, proporciona un achegamento moi fiábel ós volumes de mobilidade que existen entre os diferentes puntos do territorio. No caso do ferrocarril, ademais, hai que ter en conta que non existe ligazón ferroviaria en todos os casos

Inconvenientes

- A información recóllese por separado para Galiza e o Norte de Portugal. Preséntase, polo tanto, en forma de dúas matrices orixe-destino independentes. Isto fai que non se conte con datos da mobilidade transfronteiriza, un dos puntos febles cos que contamos na análise.

- Poden existir pequenos erros nos datos, derivados da falta de correspondencia entre os municipios onde a poboación está censada e nos que efectivamente reside

- Non se dispón de datos de Monforte do INE español

A pesar destes inconvenientes, pensamos que se trata dunha fonte axeitada para os propósitos que buscamos, caracterizar a mobilidade na Eurorrexión, xa que se pode realizar unha interpretación conxunta válida dos resultados que se obteñen.

Así, un dos principais parámetros que se empregan nos estudos de mobilidade é a autocontención ou porcentaxe de P.O.R. (poboación ocupada residente). Trátase dun valor porcentual que fai referencia ó volume de poboación que reside nun concello e traballa dentro do propio concello de residencia.

Canto maior é a autocontención, menor mobilidade exterior se rexistra nese concello. Isto soe vir dado por unha importante centralidade e funcionalidade do municipio considerado, que concentra con frecuencia un importante número de postos de traballo que fixan á poboación local.

Mentres que nos municipios non centrais das áreas urbanas e metropolitanas a autocontención soe ser máis baixa (debido á existencia dunha intensa mobilidade pendular diaria), nos municipios centrais como os que nos ocupan as cifras de POR soen ser relativamente altas, se ben existen certas diferencias.

[9] O meu agradecemento a Rui Azevedo e Frederico Ferreira pola axuda prestada

Estas diferencias veñen dadas, entre outros factores por:

- Tamaño da cidade
- Funcionalidade e volume e concentración de postos de emprego
- Situación xeográfica da cidade (o policentrismo e a proximidade a outros núcleos fai diminuir o porcentaxe de POR)
- Características concretas da división adminstrativa e a configuración de certas áreas metropolitanas

No espazo de estudo, e segundo se desprende dos datos mencionados, as porcentaxes de autocontención que se poden observar nas diagonais das táboas ofrecen resultados interesantes.

Matriz de desprazamentos intercidades obrigados nas cidades galegas da Eurorrexión. Valores absolutos

ORIXES EN VERTICAL	Ferrol	Coruña	Santiago	Pontevedra	Vigo	Vilag.	Lugo	Monforte	Ourense
Ferrol	18.869	921	297	50	136	7	65	-	37
Coruña	822	72.688	1.372	156	273	31	224	-	132
Santiago	84	439	30.224	156	225	71	99	-	83
Pontevedra	37	139	305	20417	1.380	263	30	-	65
Vigo	78	245	555	1.088	93.112	150	62	-	231
Vilagarcía	14	63	270	498	264	8.550	10	-	19
Lugo	61	325	238	59	91	1	28.579	-	61
Monforte	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ourense	56	3	322	171	477	12	149	-	30.658

Fonte: Instituto Nacional de Estatística Español. Censo de Poboación e Vivendas, 2001.

Matriz de desprazamentos intercidades obrigados nas cidades galegas da Eurorrexión. Valores porcentuais.

ORIXES EN VERTICAL	Ferrol	Coruña	Santiago	Pontevedra	Vigo	Vilag.	Lugo	Monforte	Ourense
Ferrol	92,58	4,52	1,46	0,25	0,67	0,03	0,32	-	0,18
Coruña	1,09	96,02	1,81	0,21	0,36	0,04	0,30	-	0,17
Santiago	0,27	1,40	96,31	0,50	0,72	0,23	0,32	-	0,26
Pontevedra	0,16	0,61	1,35	90,20	6,10	1,16	0,13	-	0,29
Vigo	0,08	0,26	0,58	1,14	97,48	0,16	0,06	-	0,24
Vilagarcía	0,14	0,65	2,79	5,14	2,73	88,25	0,10	-	0,20
Lugo	0,21	1,10	0,81	0,20	0,31	0,00	97,16	-	0,21
Monforte	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ourense	0,2	0,0	1,0	0,5	1,5	0,0	0,5	-	96,3

Fonte: Instituto Nacional de Estatística Español. Censo de Poboación e Vivendas, 2001.

Matriz de desprazamentos intercidades obrigados nas cidades portuguesas da Eurorrexión.
Valores absolutos.

ORIXES EN VERTICAL	Braga	Bragança	Chaves	Guimarães	Régua	Porto	Viana	Gaia	Vila Real	TOTAL
Braga	94600	92	45	2582	3	2244	381	142	234	100.323
Bragança	79	17560	26	22	14	375	8	9	128	18.221
Chaves	129	227	19774	43	30	529	11	16	262	21.021
Guimarães	1706	112	36	93401	4	1338	144	33	117	96.891
Régua	35	55	12	10	8370	436	4	11	493	9.426
Porto	612	80	18	414	25	124487	147	4809	237	130.829
Viana	624	65	15	132	2	1765	44283	79	114	47.079
Gaia	324	63	17	188	15	33937	80	128452	177	163.253
Vila Real	64	198	99	21	305	552	5	19	25996	27.259

Fonte: Instituto Nacional de Estatística Portugués, 2001.

Matriz de desprazamentos intercidades obrigados nas cidades portuguesas da Eurorrexión.
Valores porcentuais.

ORIXES EN VERTICAL	Braga	Bragança	Chaves	Guimarães	Régua	Porto	Viana	Gaia	Vila Real	TOTAL
Braga	94,30	0,09	0,04	2,57	0,00	2,24	0,38	0,14	0,23	100,00
Bragança	0,43	96,37	0,14	0,12	0,08	2,06	0,04	0,05	0,70	100,00
Chaves	0,61	1,08	94,07	0,20	0,14	2,52	0,05	0,08	1,25	100,00
Guimarães	1,76	0,12	0,04	96,40	0,00	1,38	0,15	0,03	0,12	100,00
Régua	0,37	0,58	0,13	0,11	88,80	4,63	0,04	0,12	5,23	100,00
Porto	0,47	0,06	0,01	0,32	0,02	95,15	0,11	3,68	0,18	100,00
Viana	1,33	0,14	0,03	0,28	0,00	3,75	94,06	0,17	0,24	100,00
Gaia	0,20	0,04	0,01	0,12	0,01	20,79	0,05	78,68	0,11	100,00
Vila Real	0,23	0,73	0,36	0,08	1,12	2,03	0,02	0,07	95,37	100,00

Fonte: Instituto Nacional de Estatística Portugués, 2001.

As porcentaxes de autocontención aínda son moi elevadas para o conxunto dos municipios do espazo de estudo. Tendo en conta que non se analizou Monforte por falta de datos, en 15 dos 17 municipios analizados a porcentaxe é inferior ó 90 %, un valor elevado dentro dos estándares da mobilidade extramunicipal, dentro dun contexto español ou europeo

A estructura mononuclear e a ausencia de difusión urbana favorece a alta autocontención. Lugo é o municipio no que se rexistra unha maior autocontención, cun 97 %. A Coruña é a principal cidade á cal se despraza a poboación de Lugo por motivos de traballo. A finalización da Autovía do Noroeste e o feito de que sexa gratuita case na súa totalidade son elementos que favorecen esta mobilidade. Por outra banda, a posibilidade de realizar desprazamentos diarios entre estas cidades recolle a tradición histórica da alta interrelación entre o centro e norte da provincia de Lugo e a cidade da Coruña.

Os casos de Vigo, Santiago e A Coruña son moi significativos, con máis dun 96 % de autocontención en tódolos casos, o que explica que as cidades centrais continúan a ser importantes xacementos de emprego. Este emprego, agora máis selectivo e máis *"servindustrial"* fronte ó tradicional emprego "industrial" fai que os habitantes das cidades fiquen nelas a traballar. No traballo "Movilidad de la población en la Galiza Occidental: el Eje Urbano Atlántico gallego", demostrouse que as cidades centrais das provincias atlánticas galegas son importantes centros receptores de mobilidade dende os municipios das súas respectivas coroas.

Constitúense así Sistemas Urbanos Diarios onde se supera o umbral do 15 % de poboación que se despraza fóra do seu concello de residencia. Nestes concellos é onde atopamos, polo tanto, unhas cifras menores de autocontención, como se dicía no anterior traballo de investigación.

Pero ademais entre estas tres cidades existe unha importante vinculación, xa que son os nodos máis dinámicos do Eixo Urbano Atlántico. Como se amosaba no traballo anteriormente mencionado, existe unha elevada interrelación e movilidade entre elas, o que se pon de relevo observando que un un 1,8 % dos coruñeses se desprazan diariamente a Santiago a traballar.

A porcentaxe de vigueses que o fan é de case un 0,6 %, unha cifra menor debido á maior distancia espacial, pero igualmente moi significativa. Tamén nos atopamos cifras moi relevantes se observamos a mobilidade desde Santiago á Coruña (un 1,4 %) e cara Vigo (0,7 %). Aínda que moito menor, e moi condicionada polos 150 kms que separan A Coruña e Vigo, tamén hai un significativo número de persoas que se desprazan diariamente entre estas dúas cidades (273 persoas que van diariamente da Coruña a Vigo e 245 en sentido contrario).

Varios son os motivos que explican esta importante mobilidade intercidades no corazón do Eixo Urbano Atlántico galego entre estas tres cidades:

1. A gran mellora das infraestructuras que se ten dado nos últimos 25 anos, con especial atención á finalización da Autoestrada do Atlántico e á modernización do ferrocarril A Coruña-Vigo.

2. O incremento do hábito da mobilidade que pouco a pouco ten ido asimilando a poboación como parte do seu estilo de vida.

3. A existencia dun sistema urbano policéntrico, un dun espacio urbano axial, onde atopamos unha rede urbana forte nun espazo relativamente próximo e ben compactado.

4. A complementariedade das cidades, onde Santiago desempeña un papel clave como nodo central especializado (funcións educativa, político-administrativa, sanitaria, turística). A Coruña e Vigo xurden como as dúas grandes áreas metropolitanas de Galiza, e configúranse con espacios moi dinámicos, fortemente terciarizados, e cunha maior pegada industrial no caso de Vigo.

5. A existencia de sinerxias debido á interacción destas cidades e dos asentamentos intermedios, o que leva a unha figura de "cidade continua" onde a mobilidade desempeña un papel clave.

No norte de Portugal obsérvase en xeral unha maior mobilidade diaria da poboación, o que se relaciona cun sistema de asentamentos máis evolucionado e cunha maior difusión do fenómeno urbano. Ademais de que as densidades de poboación son maiores no norte de Portugal que en Galiza, atopamos unha maior gradación en canto ó tamaño dos asentamentos e unha maior proximidade entre eles. Por outra banda, o sistema urbano policéntrico do Grande Porto-Minho é de tipo malla, mentres que o galego é axial. Esta estructura mallada favorece unha maior interrelación entre todas e cada unha das cidades.

Así, a autocontención é relativamente alta no caso de Bragança, cun 96,4 %. Trátase da vila situada máis no interior do norte de Portugal e cunha situación periférica en relación cos máis importantes centros urbanos.

Unha cifra semellante rexístrase en Guimaraes, pero hai que destacar aquí as importantes relacións que se establecen tanto con Braga (1,76 % dos desprazamentos) como con Porto (1,38 %). Se ben estas dúas relacións son importantes, co resto das cidades parece existir unha relación moito máis feble.

Se seguimos observando as cidades con valores que oscilan entre o 96 % e o 94 % atopámonos con Vila Real (95,4 %), Porto (95,1 %), Braga (94,3 %), Viana (94,1%) e Chaves (94,1 %).

En Vila Real rexístrase unha porcentaxe de autocontención do 95,4 %. Trátase dunha cidade do interior de Portugal, relativamente alonxada dos principais centros urbanos da malla policéntrica litoral (Viana do Castelo, Porto, Gaia, Guimaraes, Braga). Aínda así está desenvolvéndose unha cativa integración tanto con Régua (a conexión a través do val do Douro, a onde se despraza un 1,1 % da poboación) e en menor medida con Bragança, a onde vai se despraza por mobilidade obrigada o 0,7 % da poboación ocupada residente de Vila Real.

No caso de Porto atopamos un valor elevado de autocontención, pero en todo caso inferior ó que temos na Coruña, Santiago e Vigo. Hai que ter en conta aquí a estructura das divisións político administrativas do Grande Porto. Así, o municipio que se corresponde coa cidade central do Porto é moi pequeno e o feito urbano real e funcional desborda completamente. Aínda que o municipio central rexistra unha grande concentración de emprego, hai que destacar que un 3,7 % da poboación de Porto desprázase ó municipio de Gaia todos os días a traballar.

Na práctica, Gaia forma parte da mesma unidade funcional urbana de Porto, xa que non hai solución de continuidade entre ambas divisións administrativas. Pero onde mellor se aprecia esta particular división administrativa en dous concellos de máis de 50.000 habitantes dentro da mesma área metropolitana é na análise da mobilidade entre Gaia e Porto.

En efecto, aquí atopámonos que a autocontención de Gaia (a efectos funcionais un distrito de Porto) é a menor con moita diferencia, cun 78,7 %, e a propia dun concello satélite dunha aglomeración metropolitana de tamaño medio-grande. Isto débese a que máis do 20 % dos residentes en Gaia desprázanse a traballar diariamente ao municipio de Porto, isto é á cidade central da súa área metropolitana.

O resto das relacións dende Gaia non son especialmente significativas; no caso de Porto atopamos case 0,5 % de mobilidade entre Porto e Braga e un 0,3 % de mobilidade entre Porto e Guimaraes, ó cal non son alleas as obras de modernización, renovación e mellora tanto das autoestradas como sobre todo dos trens de cercanías "Suburbanos do Grande Porto"

Braga e Viana do Castelo son dous exemplos claros de como o policentrismo da rede urbana do norte de Portugal e o progresivo incremento de mobilidade da poboación explican unha crecente integración entre os municipios da malla urbana Grande Porto-Minho Litoral.

Como consecuencia das melloras nas infraestructuras ás que temos feito alusión, e ás que nos referiremos polo miúdo máis adiante, atopámonos con que un 2,6 % da poboación ocupada de Braga desprázase a Guimaraes diariamente. O valor para os desprazamentos diarios ó Porto é de 2,24, o que confirma unha alta interrelación e dependencia entre estas tres cidades.

No caso de Viana do Castelo observamos un moi significativo 3,75 % de poboación ocupada que se despraza diariamente a Porto, en grande medida gracias á boa accesibilidade a través da gratuita IP1, unha autovía de recente construcción. Tamén paga a pena destacar a integración con Braga, a onde se observan desprazamentos dun 1,3 % da poboación ocupada local. Se a elo engadimos un 0,3 % de desprazamentos a Guimaraes, fica claro que Viana estáse inserindo cada vez máis na malla policéntrica Grande Porto-Minho.

En Chaves atopámonos cunha autocontención en torno ó 94 %, se ben pode haber un sesgo nas cifras oficiais na medida en que o 2,5 % de poboación censada en Chaves pero que traballa en Porto pode deberse a un desaxuste entre a poboación de feito e a de dereito (isto sucede tamén cando se analiza a relación Bragança-Porto).

Efectivamente, a nosa hipótese ante a imposibilidade desta alta mobilidade diaria entre Chaves e Porto (e tamén Bragança-Porto) é que se trata de estudiantes e traballadores de Chaves (e Bragança) que se atopan residindo en Porto sen terse empadroado nesta cidade (deficiencias nas fontes ás que facíamos alusión ó comezo). Nembargantes si que resulta significativo o feito de que máis dun 1 % da poboación de Chaves se desprace diariamente a Bragança, o que nos reflexa unha pequena integración entre estas dúas cidades de interior. A atracción que exerce Bragança sobre Chaves está en relación coa súa maior importancia dentro da xerarquía urbana. De feito a mobilidade entre Bragança e Chaves é moito máis cativa que á inversa.

As porcentaxes son menores (inferiores ó 93 %) en Ferrol, Ourense e Pontevedra. No caso ferrolán hai que ter en conta que a cidade funcional exténdese a ámbalas dúas marxes da ría, abranguendo os municipios de Narón, Neda, Fene e o propio Ferrol. Ademais, como xa se puña de manifesto no traballo de investigación mencionado sobre o Eixo Atlántico, destaca a importante mobilidade diaria coa Coruña (un 4,5 % da poboación ferrolá desprázase diariamente), a cal está moi favorecida pola finalización da Autoestrada do Atlántico entre Guísamo e Ferrol. Esta progresiva unidade e cohesión do Golfo Ártabro vai seguir desenvolvéndose aínda máis nos próximos anos, na medida en que se van seguir urbanizando os espazos intersti-

ciais entre as dúas cidades. Outra relación importante aínda que menos é a que existe coa capital de Galiza, Santiago, a onde se despraza diariamente un 1,5 % dos ferrolás.

O caso ourensá é moi ilustrativo da descentralización de postos de emprego debido á descentalización da actividade económica cara municipios veciños próximos. As principais relacións intercidades establécense con Vigo e con Santiago. De novo son as melloras nas infraestructuras viarias as que teñen favorecido o incremento da mobilidade diaria, de feito que hai un 1,5 % da poboación de Ourense que se despraza diariamente a Vigo e un 1 % que o fai a Santiago.

Por último, Pontevedra, unha cidade central de tamaño modesto, inscríbese dentro dunha contorna moi descentralizada e moi densamente poboada, onde o territorio está moi urbanizado, como son as Rías Baixas. Destaca a importantísima relación de mobilidade con Vigo, a onde se desprazan todos os días máis dun 6 % dos pontevedreses. A maior importancia empresarial e educativa de Vigo, que máis que triplica en poboación a Pontevedra e sitúase a só 25 kms, explica unha intensa mobilidade entre a capital provincial e a primeira cidade de Galiza. No traballo de investigación mencionado sobre o Eixo Atlántico deixábase constancia da importancia desta mobilidade, tanto en tren como en autobús e en coche particular. De feito é entre estas dúas cidades onde nos atopamos coa maior oferta de transporte público de Galiza.

Por último, atopámonos con dous casos semellantes, como son os de Vilagarcía de Arousa e Peso de Régua. Trátase de dúas vilas de tamaño mediano, onde o modesto tamaño dos xacementos de emprego local e a proximidade a outros centros urbanos de maior relevancia explica que nos atopemos ante as menores porcentaxes de autocontención, nos dous casos en torno ó 88 %.

En Vilagarcía, como xa se puxo de manifesto no traballo de investigación mencionado sobre o Eixo Urbano Atlántico galego, destaca a interrelación con Pontevedra, a capital da provincia. A esta cidade desprázanse diariamente máis do 5 % dos vilagarcianos, ben en tren, autobús ou coche particular. Pero tamén é importante a mobilidade diaria dende Vilagarcía con outras dúas cidades do Corredor Atlántico, como son Vigo e Santiago, a onde se despraza o 2,7 % da poboación ocupada a cada unha delas.

A través de entrevistas e cuestionarios de mobilidade, tense amosado que os principais commuters que se desprazan no Corredor Atlántico son xóvenes e adultos xóvenes, cunha ampla presenza de estudiantes e funcionarios (casos de Santiago e Pontevedra) pero tamén de traballadores en xeral (caso de Vigo). En calquera caso, semella que o hábito da mobilidade está fortemente arraigado en todo o segmento litoral de Vigo a Vilagarcía, que podería ser ampliado a través da Depresión Meridiana ata Padrón e posteriormente ata Santiago de Compostela.

No caso de Peso de Régua, trátase dunha vila tamén de tamaño modesto, onde cada vez son máis importantes as vinculacións con Vila Real (5,2 % da mobilidade diaria) e con Porto, a onde se despraza o 4,6 % da poboación local por motivos de traballo e estudos. Precisamente Régua está desempeñando un papel clave como nexo de unión entre Porto e Vila Real, afortalando o eixo do Douro e actuando como avanzada no interior da malla urbana policéntrica do Grande Porto-Minho.

4. As terminais de transporte e súa importancia de cara á promoción dun transporte público sustentábel. Estudo das cidades do Eixo Atlántico.

Tras esta caracterización dos principais rasgos de mobilidade na Eurorrexión, centrarémonos na análise da situación do transporte público, centrándonos no papel que desempeñan as terminais de transporte, onde se poden realizar actuacións "brandas" ou de "mobility management", encamiñadas a lograr melloras efectivas da mobilidade da poboación. Xa temos comentado que entendemos o dito transporte público como un pilar básico na reordenación do sistema de transportes existente, tentanto acadar un reparto modal diferente, onde a presencia do automóbil particular sexa menor. Coa potenciación do transporte público búscase lograr a sustentabilidade dende a súa tripla dimensión: ambiental, económica e social. Temos que ter en conta que un reparto modal baseado na primacía do automóbil privado marxina a persoas que non teñen licencia de conducir (ou que non poden tela), ou a persoas que non posúen autmóbil propio.

Na Eurorrexión, a aposta polo transporte público debe ser unha prioridade para o poder político, polos motivos expostos. Este Estudo Estratéxico propón un achegamento ó transporte público dende unha perspectiva baseada no usuario e nun elevado grao de accesibilidade ós servizos colectivos. É por iso que propoñemos unha aproximación baseada nas terminais de transporte como centros neurálxicos que garanten a viabilidade ou non dun desprazamento (segundo as directrices da EPOMM)[10]. Pensamos que logo terán que vir análises sobre a cantidade e a calidade dos servizos que se ofrecen, pero un paso previo é estudiar as terminais de transporte, o que faremos aquí.

A sinalética, a súa accesibilidade no plano da cidade e no espazo comarcal, a dotación de servizos que fan máis agradable unha espera, a súa funcionalidade e a súa relación con contexto urbano no que se inscriben son elementos fundamentais que reforzan o grao de atracción dunha estación de bus ou de tren e que fan máis viable o desprazamento en transporte público. Na Eurorrexión hai xa exemplos de estacións ben inseridas no tecido urbano, cunha alta centralidade e accesibilidade que favorecen o rápido tránsito de viaxeiros a e dende os principais puntos de mobilidade urbanos. Tamén hai proxectos próximos nos que terminais funcionais e dinámicas suporán auténticas transformacións e inducirán cambios no espazo urbano.

En calquera caso, un aspecto claro de cara ó futuro será a interconexión e a vinculación dos diferentes modos de transporte. Aproveitar as vantaxes de cada modo de transporte (ferrocarril, autobuses, taxis, avión, etc), é un concepto cada vez máis desenvolvido na planificación do transporte, o que como xa sabemos se coñece como intermodalidade. Neste novo escenario, a competición é sustituida pola complementariedade; uns modos de transporte chegan a onde outros non poden chegar, e todos eles cooperan para lograr captar maiores cotas de clientes e lograr o trasvase dende os modos privados cara os modos públicos.

Reflexionando sobre as ideas iniciais, unha das principais razóns para que o transporte público sexa máis empregado polos cidadáns do Eixo é a mellora das terminais de transporte, como puntos clave onde se produce o trasvase e o intercambio modal. As estacións, tanto de autobús como de tren, desempeñan un

[10] European Platform on Mobility Management, página web. http://www.epomm.org

papel fundamental á hora de explicar a maior ou menor utilización do transporte público, e elo por varios motivos.

1) Sinalética. A sinalética pode definirse como o conxunto de prácticas que conducen á representación gráfica e codificación de aspectos informativos de interese para usuarios ou clientes dun servizo determinado. No caso do transporte a sinalética ten unha grande tradición mediante sinais de todo tipo (das cales os sinais de tráfico serían os máis coñecidos), o que se materializa na existencia de letreiros diversos, rótulos, paneis fixos e móbiles, taboleiros luminosos, etc. Todos eles teñen como finalidade facilitar información de interese de xeito rápido ó usuario e viaxeiro.

Unha estación moderna e con indicacións visíbeis, e doadas de interpretar, actúa como elemento reclamo para o viaxeiro. É indispensábel a visibilidade, a ubicuidade e a transparencia da información. Isto inclúe horarios de prezos, atención ó cliente, servizos da propia estación, servizos doutros modos de transporte complementarios, etc... A falta ou deficiencia de sinalización xeneran un efecto de rexeite entre o viaxeiro, e contribúen a unha percepción negativa non só da estación senon tamén do transporte público en xeral.

2) Servizos. A realización dunha viaxe en transporte público implica case sempre períodos máis ou menos longos de agarda. Os enfoques de xestión da mobilidade (*mobility management*) recomendan que as estacións promovan e desenvolvan lugares onde o viaxeiro en tránsito poida levar a cabo actividades diversas, aproveitar o tempo mentres espera ou, simplemente pasar un momento de ocio confortable. Así, as modernas terminais de transporte acollen no seu interior diversos servizos básicos (áreas de espera cómodas, aseos ben equipados, teléfonos, faxes, conexión a internet, etc...), así como actividades comerciais divesas, que poden ir dende un kiosko de prensa, cafetería ou estanco ata un complexo de multicines, pasando por unha ampla gama intermedia (perruquería, axencia de viaxes, etc...). Non é de extrañar, polo tanto, que unha das tendencias recentes sexa a implantación do binomio estación + centro de servizos (congresos, hoteis, tendas variadas)[11].

3) Localización. Moi vinculado ó anterior atópase a localización da estación no plano da cidade, que pode contribuir a relanzar aínda máis o efecto de atracción. En efecto, se a estación se atopa nunha área central activa (C.B.D., centro histórico), prodúcese un efecto de reforzamento do comercio e os servizos do "*quartier de la gare*"[12], que retroalimenta e beneficia á estación e ó propio barrio. Noutros casos, a creación dunha estación de nova planta pode dinamizar completamente un barrio caracterizado pola atonía. En calquera caso, a localización e, sobre todo, a percepción da situación da estación por parte dos cidadáns, son elementos moi importantes para explicar o incremento na utilización do transporte público.

4) Accesibilidade. Tan importante como a localización da estación é a accesibilidade, é dicir, a facilidade coa que se pode chegar dende un punto calquera ata a terminal de transporte. É importante destacar que hoxendía o que contan son os tempos de desprazamento, de xeito que, como sinala Gutiérrez Puebla, cada vez importa menos o espazo entre os nodos (espazo banal), fronte á centralidade crecemente dos polos de

[11] Troin, J.-F. (1995): *Rail et aménagement du territoire*. Des héritages aux noveaux défis. Edisud. Aix-en-Provence. 261 pp.
[12] Troin, J.-F. (1995) : op. cit.

orixe e destino do desprazamento[13]. Estamos nun espazo cada vez máis compactado e comprimido, onde as distancias mídense en tempo e son as isocronas quen proporcionan as verdadeiras claves explicativas da accesibilidade territorial.

5) Intermodalidade. É quizáis o concepto máis actual e máis importante na planificación actual do transporte. A intermodalidade fai referencia á sinerxia e á cooperación solidaria de todos os modos de transporte que operan nun espazo xeográfico concreto. Trátase de facilitar o trasvase duns modos a outros, mediante unha serie de obras físicas, pero sobre todo (e isto é o máis importante) de unificación tarifaria e integración dos diferentes operadores. Este labor de "mobility management" ten moito que ver coa coordenación de horarios e, moi especialmente, a difusión da información ós usuarios dunha forma clara, sintética e atractiva, labor que debe ser potenciado nas terminais de transporte.

Xa que logo, aplicaremos este esquema para a nosa análise da situación do transporte público na Eurorrexión. Por cuestións metodolóxicas, non realizaremos unha análise exhaustiva dos 18 casos, senon que nos ocuparemos de sinalar casos que revisten un particular interese por axustarse ás "boas prácticas" e principios básicos da planificación da mobilidade actual. No espazo do Eixo Atlántico hai unha variedade grande de situacións, e o máis interesante resulta poñer de relevo os bos exemplos para a planificación territorial e sectorial do transporte.

1. Sinalética e información.

Unha primeira diferenciación básica fai referencia á desigual situación das estacións de tren (onde a sinalización adoita ser máis visíbel, clara e completa) e o transporte por estrada, onde a situación é en xeral máis deficitaria.

As estacións de tren da Eurorrexión presentan unha sinalética de boa calidade, baseada en logotipos internacionalmente aceptados e nunha linguaxe de símbolos doadamente comprensíbel polos viaxeiros. Esta información, rotulada ou pendurada en vestíbulos, andéns e taquillas, preséntase en castelán e galego en Galiza, e en portugués en Portugal. Nalgúns casos tamén está rotulado en inglés, que se impón cada vez máis como lingua internacional en detrimento do francés.

A boa calidade desta sinalética débese en grande medida á súa doada interpretación e homoxeneidade, xa que as dúas compañías estatais operadoras (Renfe e CP) seguen códigos e estándares corporativos que aplican todas as compañías ferroviarias do mundo.

Ademais, as obras de mellora e modernización das estacións tanto en Galiza como en Portugal nos últimos anos supuxeron importantes cambios e renovación da sinalética existente, non só en información estática (servizos) senon tamén dinámica (horarios de saída e chegada de trens, andéns, etc…).

[13] Gutiérrez Puebla, J. (1998): Redes, espacio y tiempo. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, 18, 65-86. Madrid.

Un dos casos máis salientables é o da Coruña, onde se levou a cabo unha renovación integral da sinalización tanto estática como dinámica, adoptando o estándar actual de Renfe, con letras en cursiva, brancas, sobre fondo azul, e en trilingüe (castelán, galego e inglés). Este estándar é xa empregado en estacións emblemáticas do Eixo A Coruña-Vigo como é Santiago e tamén Pontevedra (está pendente noutras estacións galegas). Ademais do caso coruñés, a sinalización dinámica ten experimentado grandes melloras, coa adaptación da información en pantalla ó estándar tipográfico mencionado e, sobre todo, coa posta en funcionamento dunha pantalla xigante na cabeceira dos andéns. Dita pantalla, visíbel dende todo o vestíbulo da estación, contén información de horarios de saídas e chegadas, así como o andén correspondente.

Nas estacións portuguesas destaca tamén a profunda renovación, sobre todo no caso do Porto onde o Metro Lixeiro recentemente inaugurado (Decembro de 2002), presenta os estándares máis elevados de calidade en sinalética de todo o Eixo. Debemos facer aquí referencia á rotulación exterior (con letreiros grandes visíbeis e de estética de deseño moderna), e interior, onde é salientable a profusión de medios de presentala ó viaxeiro, cunha forte aposta polas novas tecnoloxías. A renovación experimentada nos transportes do Porto ten atinxido non só ó Metro, senon tamén ós trens suburbanos (de cercanías) do Grande Porto. Recentemente unificados na unidade de negocios USGP (Unidade de Surburbanos do Grande Porto) da compañía CP, cada unha das catro liñas dos trens suburbanos ten asociada unha cor, co cal se facilita o acceso do viaxeiro á información por un código semiótico vixente nos sistemas de transporte máis avanzados do mundo.

A renovación do transporte ferroviario ten suposto, ó igual que no caso galego, unha profunda mellora da accesibilidade á información para o usuario, con sinalización homoxénea (sobre todo nos horarios impresos) e presenza máis visíbel de información estática e dinámica. No caso portugués estas boas prácticas atinxen á maior parte das estacións englobadas dentro da Área de Transportes do Grande Porto (Porto Sao Bento, Porto Campanha, Braga, etc), se ben hai algunha execpción como é o caso de Vila Nova de Gaia, onde a sinalética estática e dinámica teñen aínda un importante espazo para mellorar.

Polo que se refire á sinalización acústica, é tamén de boa calidade nas estacións do Eixo, se ben se poden apuntar deficiencias na escoita nalgunhas estacións galegas (A Coruña e Vigo), debido ó ruido que emiten os trens diesel, moi intenso.

Tamén nas estacións de tren da Eurorrexión (e, por suposto, no metro do Porto), atopámonos cunha boa información, proporcionada polo persoal das compañías ferroviarias. En todas as estacións existe unha xanela de información (ou tamén Atención ó Cliente), onde se pode obter información de servizos e outras cuestións prácticas de interese (aparcamentos, consigna, etc..). Tamén a información telefónica e en internet é satisfactoria.

A situación é diferente, nembargantes, nas estacións de autobuses. En xeral, a fragmentación da oferta de transporte en diferentes operadores privados e a ausencia dunha entidade operadora conxunta provoca unha situación caracterizada pola falta de coordenación e actuación conxunta estratéxica. A sinalética dos servizos básicos é aceptable e mesmo boa en certas estacións (A Coruña, Santiago, Vigo), pero os principais obstáculos detéctanse na información dos servizos. Así atopámonos con que non todas as compañías

emiten horarios en papel para os usuarios, e mesmo algunhas compañías teñen as taquillas pechadas porque despachan os billetes no propio autobús.

Ante estas lagoas na información por parte das empresas, a ventanilla xeral de información da estación acostuma a ser o lugar máis demandado, pero non sempre se obtén información con éxito detallada, e raras veces é posíbel obter unha copia dos horarios en papel.

Outra deficiencia nas estacións de autobuses refírese á ausencia de paneis informativos coas chegadas e saídas (o caso da Coruña, onde si hai, merece ser salientado). Por outra banda, a ausencia de numeración dos andéns en moitas estacións provoca unha situación de desconcerto entre os viaxeiros, que en moitos casos non saben por onde vai chegar o autobús que teñen que coller, e en moitas ocasións só no último minuto conseguen identificar o andén que lles corresponde.

A diferencia do transporte ferroviario, nalgúns casos non existe unha estación de autobuses ("central de camionagem") centralizada, como é o caso do Porto, onde cada compañía opera dende unha localización diferente no plano da cidade. A pesar dos esforzos de promoción da información en folletos e mapas recentemente, a situación actual provoca confusión entre o usuario, xa que cando chega á cidade non sabe a onde dirixirse para obter información de todos os servizos. Hai que ter en conta que este papel é desempeñado actualmente pola *Loja da Mobilidade*, no Porto, non todo o mundo a coñece esta oficina de información sobre transportes ata que non chega á cidade.

Ademais destas carencias en información estática e dinámica, outras eivas detectadas fan referencia á sinalización acústica (menos presente), e ás deficiencias da información telefónica (sobre todo en canto a horarios de atención). Pero sobre todo a grande lagoa está na ausencia de información completa e fiábel na prensa diaria e fundamentalmente en internet. Aquí o baleiro de información debe ser corrixido, xa que aínda que no caso portugués hai webs de horarios para todo o país, sería conveniente dispor de webs propias de cada estación, non só con horarios senon tamén con toda a información práctica (accesos, servizos, horarios, etc) que pode demendar o viaxeiro. A este respecto o modelo de Viana do Castelo é un bo exemplo a seguir (http://www.estacaoviana.com), con información tanto de autobuses como de trens e da propia estación dobre da capital do distrito do Minho.

2. Servizos a capacidade de acollida.

Outro dos elementos fundamentais a ter en conta para promocionar o transporte público e fomentar a súa utilización refírse, como xa temos mencionado, á dotación de servizos e, en xeral, á capacidade de acollida que ten unha estación, ben sexa de tren ou de autobús.

Nas cidades do Eixo Atlántico atopámonos unha grande diversidade de situacións, en relación coa dotación de servizos e comercial. Nun extremo teríamos aquelas estacións que se caracterizan por un equipamento moi básico, que con frecuencia se limita a unha modesta cafetería ou cantina, ademais dunha sala de espera máis ou menos acomodada. No extremo oposto situaríanse aquelas estacións que teñen coñecido un proceso de renovación integral ata a súa conversión no binomio estación + centro comercial, que parece

consolidarse como a fórmula cun maior éxito actualmente nos países desenvolvidos. Entre ámbolos dous extremos teríamos toda unha extensa gama de situacións, que variarían en función do grao de equipamento comercial, que pode incluir tendas de agasallos, perruquerías, tendas de telefonía móbil, tendas de lambetadas, etc…, por poñer exemplos significativos. En todos os casos, esta dotación e equipamento comercial parecen inspirarse no exemplo dos aeroportos, onde a proliferación de tendas obedece ó principio de que "unha persoa esperando ten unha propensión clara a mercar se ten onde facelo", xa que esta é unha actividade o suficientemente estimulante e atractiva para períodos de tempo morto.

O caso das estacións de tren e autobús é sensiblemente diferente, xa que se ben a demanda dos aeroportos é "cautiva" por natureza (non existe outro xeito de desprazarse a longa distancia ou rapidamente hoxendía), non sucede o mesmo coas estacións de autobuses e tren, con viaxeiros que poderían optar por outros modos de transporte alternativos. Aquí o equipamento comercial debe non só contentarse con proporcionar un servizo ós viaxeiros fixos, senon tentar estimular o incremento dos usuarios, facilitando o trasvase modal. Isto conséguese precisamente a través da creación de espazos atractivos onde o usuario poida gañar tempo fronte ó "tempo morto" que se presupón nos momentos de espera polo transporte público.

Nas cidades do Eixo Atlántico o exemplo máis claro das novas tendencias de potenciación dunha terminal de transporte coa incorporación dun polo comercial é o caso de Viana do Castelo. Na capital minhota vense de inaugurar un moderno centro comercial e de ocio adosado á estación de tren, denominado precisamente "Estaçao Viana". Respetando completamente —e mesmo potenciando— o vello edificio da estación, o novo centro comercial sitúase a ámbolos dous lados das vías férreas, cruzando as mesmas por medio dunha pasarela elevada. Búscase un efecto de sinerxia entre a actividade comercial e de ocio por unha parte, e o ferrocarril, por outra. Este modo de transporte ofrece, por unha banda, a presenza diaria de milleiros de viaxeiros que se convirten en clientes; por outra, o ferrocarril ofrece unha imaxe de "nostalxia" que se funde co nome e o logotipo do centro comercial, tratando de ser un factor de atracción ("Na estaçao Viana respírase un ambiente que mistura de forma subtil o charme das estaçoes de comboio antigas com as linhas vanguardistas de un edificio moderno e funcional", como reza o folleto promocional)

A nova localización, insipirada directamente no concepto de *mall*, converteuse xa na principal referencia urbana comercial e de ocio da cidade e do distrito minhoto. En efecto, o complexo Estaçao Viana conta con 112 tendas diversas, que cubren todo o abano das necesidades de consumo (supermercado de alimentación, tendas de roupa, tendas de electrónica, de beleza, librerías, etc), e de ocio, como pon de manifesto a presencia de 16 restaurantes, 4 cines e un xogo de bowling.

O complexo conta cos máis modernos accesos e facilidades no seu interior, tales como escaleiras mecánicas, elevadores, "travelators" de estilo aeroporto, ou consigna. Un aspecto fundamental refírese á "central de camionagem" ou estación de autobuses, que se ubica tamén no mesmo complexo transportes-comercio-ocio, ó outro lado das vías férreas e tamén adxacente ó centro comercial. Nela operan as compañías Transcolvia e Transcunha (urbanos), así como servizos interurbanos, prestados por Autoviaçao Cura (con servizos a Ponte de Lima, Caminha, Afife e Arcos de Valdevez), Transcunha (Cerreço, Anha, Mazarefes, Outeiro e Vila Fria) e A.V. do Minho (Porto, Melgaço).

Con esta localización, ademais de posibilitar a intermodalidade bus-tren, consíguese facilitar tamén o acceso en transporte público ó complexo "Estaçao Viana", de xeito que a sinerxia "máis viaxeiros + máis clientes" traballa perfectamente, potenciando mutuamente todos os elementos do sistema entre si. Ademais dunha parada de taxis, tamén hai que destacar, para os que acudan en vehículo privado, a presenza dun aparcamento prioritario para clientes de "Estaçao Viana".

O exemplo de Viana do Castelo é o máis desenvolvido porque nunha soa localización conxúganse dous elementos fundamentais na promoción do transporte público actual: intermodalidade e funcionalidade-polivalencia das estacións.

Este exemplo é o máis recente na eurorrexión; nembargantes non é o único de similares características. Anteriormente Pontevedra desenvolvera xa un proxecto de similares características, aínda que de dimensións máis modestas, e máis centrado na vertente lúdica fronte á estrictamente comercial. Trátase do proxecto "Vialia Estación de Pontevedra", que resposta á mesma filosofía de dar un novo protagonismo a unha estación de tren que, como no caso de Viana, respostaba a un patrón de atonía, só limitada á función estricta de terminal de transporte.

Como dicimos, o proxecto Vialia Estación de Pontevedra baséase máis na aposta por un espazo de ocio, xa que a proporción tanto de cines como de restaurantes é moi superior á comercial, onde só destacan unha tenda de deportes, unha de telefonía móbil e un quiosco de prensa. Pero ó igual que no caso de Viana, en Pontevedra prodúcese un reforzamento do papel simbólico do transporte público e da mellora de percepción da poboación do mesmo, o que redunda nunha mellor imaxe dos modos de transporte colectivos.

Outras experiencias igualmente interesantes desenvolvidas nas propias estacións (tamén aquí nas de ferrocarril) son as de Vigo e A Coruña. Neste caso non estamos ante un proxecto unitario desenvolvido despois dun proceso de planificación, senon ante a aparición espontánea dun conxunto de tendas e localizacións comerciais que van cubrindo unha importante oferta para o cliente, que cada vez pode facer máis cousas para empregar o seu tempo de espera nas estacións.

Así, no caso de Vigo destacan a presenza dun quiosco de prensa, dunha axencia de aluguer de vehículos sen conductor, de varias oficinas (no piso superior da estación), así como diversas tendas (lambetadas, artículos de agasallo, etc). Na estación de Renfe da Coruña, pola súa banda, atopamos un estanco, un quisco de prensa, un locutorio de teléfonos, diversas tendas e mesmo una perruquería e un centro de ocio infantil (Centro Xogo). Como vemos, estas boas prácticas están case todas elas asociadas ás terminais de ferrocarril. De novo parece confirmarse a maior atractividade das estacións ferroviarias sobre as rodoviarias para o equipamento comercial, algo que xa foi posto de manifesto por diferentes autores citados.

Nembargantes, debido á importancia do transporte rodoviario nalgunhas cidades do Eixo, tamén as estacións de autobuses dalgunhas cidades presentan unha boa situación en canto á dotación comercial. Os casos máis desenvolvidos atopámolos na Coruña e, sobre todo, en Vigo, onde se ubican diferentes negocios como unha inmobiliaria, un supermercado ou unha tenda de roupa. A pervivencia destas tendas co paso

do tempo é a proba de que se podería apostar máis pola potenciación da actividade comercial nas terminais de autobuses.

Un caso interesante, no cal haberá que observar a súa evolución de cara o futuro é o da Central de Camionagem de Bragança, obra do arquitecto Carlos Prata, que foi recentemente inaguarada, despois dunhas obras que tiveron un custo superior ós dous millóns de euros. Situada a carón da vella estación ferroviaria, decidiuse aquí por crear un novo polo funcional urbano dinámico, xa que se equipou á terminal cunha moderna sala de espera, bar, restaurante e, o máis novidoso, un gabinete para xuntanzas de empresas. Preténdese crear un novo "CBD" no barrio da estación, apostando por un deseño de autor e polo fomento das actividades de alto valor engadido. Nembargantes, a localización periférica de Bragança lonxe dos principais centros económicos da Eurorrexión e as deficientes comunicacións co litoral (non hai enlace ferroviario, e o enlace en autobús emprega máis de tres horas ó Porto), supoñen condicionantes á consecución do reforzamento da estación.

3. Localización e funcionalidade urbana.

A localización das estacións no plano da cidade ten un dobre interese para nós. Por unha banda, para lograr un óptimo rendemento da estación (sexa de autobús ou de tren), é indispensable unha localización céntrica dentro do plano da cidade e, nomeadamente, accesible ós principais puntos de interese e de mobilidade urbana.

Por outra banda, interesa analizar as características do barrio de inserción da estación "*quartier de la gare*", en tanto que unha boa parte da súa funcionalidade pode vir dada dos servizos e equipamentos do barrio ou parte da cidade no que se integra. A análise da inserción dentro do tecido urbano é, xa que logo, a análise dos efectos territoriais que pode desempeñar unha terminal de transporte como dinamizadora do seu espazo máis inmediato, o contexto urbano no que se inscribe.

Se nos centramos na localización da estación dentro do plano da cidade, na Eurorrexión temos bos exemplos de localizacións moi céntricas que favorecen unha utilización cómoda do transporte público. En xeral, novamente hai que destacar a maior centralidade das estacións de ferrocarril fronte ás de autobuses.

Este feito débese a que a maioría das estacións de ferrocarril foron construidas a finais do século XIX ou comezos do XX, nun momento no que a dimensión das cidades era moito máis modesta que na actualidade. No seu día, localizacións hoxe centrais de estacións de tren podían ser consideradas mesmo periféricas. Pero o crecemento de moitas cidades, que respectou a traza urbana das vías, outorgou una centralidade elevada a moitas terminais. Polo contrario, a maior parte das estacións de autobuses (centrais de camionagem, en Portugal), foron construidas nos últimos 25 anos, cando as cidades xa tiñan medrado considerablemente despois do "desarrollismo" dos anos 60 e 70.

Deste xeito, nos centros das cidades non atopamos polo xeral estacións de autobuses, xa que o elevado prezo que alcanza o solo e a inexistencia de grandes solares aptos para as terminais obrigaron a desprazar con frecuencia á periferia ás terminais. Ademais, hai que ter en conta que as estacións de autobuses buscan

un acceso cómodo dende as vías exteriores da cidade, o cal reforza esta localización exterior das estacións. Este feito, que non ocorre no caso das estacións de ferrocarril (onde non hai conflicto co tráfico viario) supón un prexuízo para o usuario, ó alonxar a terminal dos principais puntos de mobilidade, que se localizan no centro das cidades.

Un dos exemplos máis claros desta óptima centralidade dunha terminal de transporte témolo no caso do Porto, onde a estación ferroviaria de Sao Bento ocupa unha posición de máxima centralidade (e emblemática, poderíamos dicir), dentro do plano da cidade. A terminal portense sitúase xusto a carón da Praça da Liberdade e Avenida dos Aliados, onde se ubica a Câmara Municipal da cidade, así como da Praça da Batalha. Esta situación favorece o acceso rápido dende a Baixa (Ribeira), dende a Lapa, e en xeral pódese afirmar que todos os fluxos de mobilidade da cidade converxen neste nodo central. Aínda que non existe Central de Camionagem en Porto, hai que destacar que a maior parte das compañías de autobuses regulares de liña sitúan as súas terminais preto do lugar simbólico Aliados-Sao Bento.

Canto ó transporte urbano e interurbano a cargo da STCP (Sociedade de Transportes Colectivos do Porto), unha grande parte dos seus servizos (incluido o Aerobus), teñen a súa saída da Praça da Liberdade-Avenida dos Aliados, buscando precisamente a centralidade no plano da cidade. Tamén o recentemente inaugurado Metro do Porto (do que se están a construir nova liñas) abrirá unha estación chamada Sao Bento, outra denominada Aliados e outra chamada Trindade, que será a única onde converxan todas as liñas, moi próxima ás dúas anteriores, buscando precisamente a centralidade no plano.

Outro bo exemplo de centralidade e funcionalidade é o caso de Vigo, onde a estación de ferrocarril sitúase a carón da Gran Vía e a rúa Urzáiz, nunha localización de máxima centralidade no CBD vigués. Este é o caso máis emblemático dunha localización que no seu día ocupaba áreas periféricas dentro do plano da cidade, e tras o crecemento dos anos 60 e 70 quedou "recentrada" dentro do plano de Vigo. Ó igual que no caso de Porto, a actual localización da estación permite unha mobilidade rápida e peonil a moitos puntos de interese (bancos e sedes de empresas en Urzáiz e García Barbón, centros comerciais na Gran Vía e Príncipe, espazos de ocio e turismo como o Casco Vello ou Beiramar, etc). Trátase, en definitiva, dunha localización ideal que facilita a mobilidade peonil dentro dunha cidade con graves problemas de conxestión e aparcamento. O PXOU vigués de 1981 recollía a necesidade de ubicar a estación de autobuses ó lado da propia estación de tren, o que tería convertido a esta localización nun verdadeiro nodo intermodal da aglomeración viguesa.

Un caso semellante ó de Vigo, onde destaca a boa centralidade é o de Ferrol. Na cidade departamental a estación de autobuses, así como as dúas estacións de tren (Renfe e Feve) sitúase a dous minutos camiñando da Praza de España, principal punto central da cidade. A súa ubicación intermedia entre o Barrio da Magdalena, o barrio de Esteiro e os ensanches A e B fan que teña unha posición central que permite a minimización dos desprazamentos dende os diferentes barrios da cidade. Ó mesmo tempo, sitúase moi próxima ós principais puntos de mobilidade de Ferrol: o edificio administrativo da Xunta da Praza de España e as rúas comerciais do Barrio da Magdalena (que constitúe á súa vez un espazo de ocio e turismo). A boa situación da estación de autobuses vén facilitada pola disposición eminentemente liñal do continuo ferrolá ó longo

da Estrada de Castela, o que permite unha cómoda accesibilidade dende os viais de acceso, ó ser Ferrol unha cidade eminentemente alongada ó longo do dito eixo.

Seguindo coas estacións de autobuses, o caso de maior centralidade dentro do plano da cidade é o de Lugo. Ubicada entre a Ronda da Muralla e a súa San Roque, permite a mobilidade peonil dende o centro da cidade. Nomeadamente o acceso á Praza Maior é moi rápido, xa que se trata dun desprazamento peonil de menos de 5 minutos. Nembargantes, como teremos ocasión de comentar, esta localización da terminal de autobuses no centro da cidade ten unha serie de efectos negativos. Entre eles destacan, por unha banda, a constante circulación de vehículos de grande dimensión polo centro da cidade, o que fai baixar a calidade da contorna urbana e a seguridade vial. Por outra banda, nunha cidade como Lugo, que carece de vías arteriais importantes que canalicen o tráfico, a ubicación central da estación supón grandes tempos de desprazamento na saída e na chegada dos autobuses, que poden sobrepasar os 15 minutos nas situacións máis desfavorables de tráfico.

En xeral, se ben a maior parte das estacións de tren gozan dunha boa centralidade, só un pequeno número de terminais rodoviarias caracterízanse por unha posición céntrica dentro do plano da cidade. Pero esta centralidade das estacións de autobuses é unha cuestión que hai que tratar con coidado, porque como vemos no caso de Lugo, poden derivarse importantes consecuencias negativas que poden afectar non só ós viaxeiros senon tamén ós cidadáns. Ante esta situación, e tendo en conta o que xa comentamos, non é de extrañar que en moitos casos se teña optado por localizar as estacións en partes da cidade alonxadas do centro, buscando evitar a interferencia do tráfico de autobuses co tráfico urbano. Este é o caso das estacións de autobuses de Santiago (con acceso directo á AP-9 e ó Periférico), Ourense (con acceso rápido á Autovía e á Estrada de Vigo), ou mesmo A Coruña, con saída directa á Avenida de Alfonso Molina.

No caso de Santiago, a estación sitúase a carón das Consellerías da Xunta de Galiza, en San Caetano, cun acceso doado ben a través da rúa de San Lázaro ou ben a través do Periférico-Avda de Lugo. Pero as enormes vantaxes que esta localización supón permitindo unha boa accesibilidade para os autobuses opóñense ó elevado tempo de percurso peonil cara o centro da cidade. En Ourense a situación é semellante para a estación de autobuses, xa que a localización periférica no barrio da Ponte (máis lonxe aínda que a estación de tren), nos accesos dende Vigo, supón de novo o reforzamento do binomio boa accesibilidade para os autobuses-deficiente accesibilidade para os peóns. Na Coruña a estación ocupa unha posición periférica, pero o desenvolvemente de Catro Camiños como unha área privilexiada de actividade comercial ten suposto un “recentramento” dos contornos de Alfonso Molina, onde se localiza.

En xeral, á hora de localizar unha estación de autobuses hai que lograr un difícil equilibrio entre os intereses dos viaxeiros (que demandan unha boa accesibilidade peonil ós principais puntos de mobilidade urbana) e os dereitos dos cidadáns, que non queren nen teñen por que ver a súa cidade repleta de autobuses transitando polas rúas máis céntricas. A utilización de vías de alta capacidade (avenidas urbanas) que accedan a localizacións centrais dentro do plano das cidades pode ser unha solución. En calquera dos outros casos, é preferible sempre unha localización exterior ou semi-exterior antes que canalizar o tráfico por pequenas rúas de trazado irregular do centro da cidade (caso lugués).

O outro aspecto no que nos imos centrar aquí relaciónase coa inserción da estación dentro do tecido urbano e, nomeadamente, das interaccións entre a estación e o seu barrio de inserción. As terminais de transporte posúen un forte efecto dinamizador dos sectores urbanos nos que se localizan. Podemos diferenciar varias situacións en función do grao de antigüidade e renovación das mesmas e a posición que ocupan as estacións nos planos das cidades.

Nas estacións de recente creación ou de remodelación profunda, téñense observado efectos multiplicadores da actividade comercial e dos servizos. Asimesmo, co gallo da creación das novas terminais é unha práctica habitual que se acometan importantes obras de infraestructuras de acceso, o cal supón unha remodelación e actualización do contorno urbano das estacións. Habitualmente estas operacións están asociadas a fortes investimentos e pretenden potenciar unha imaxe de modernidade, polo cal se levan a cabo obras que dotan á estación dun novo simbolismo. Todos estes cambios urbanos implican unha nova funcionalidade e novos valores dos usos do solo, xe tal xeito que todo isto percíbese tamén no mercado inmobiliario, traducíndose nun incremento dos prezos do solo e a vivenda.

Este caso é moi visíbel en Portugal, dentro do programa de renovación das estacións de ferrocarril coñecido como "Estaçoes com vida". Trátase dunha ambiciosa iniciativa que ten como obxectivos máis claros a modernización das estacións para adaptalas ó funcionamento dun camiño de ferro do século XXI. O exemplo máis evidente é a estación de ferrocarril de Braga, onde se aproveitou a antiga estación decimonónica como punto de partida para a construcción dunha nova terminal de deseño e arquitectura de vangarda. A nova estación proxecta unha imaxe futurista que, nembargantes, non racha coa vella e entrañable estación, senon que suma modernidade e tradición para lograr un efecto sorprendente.

Efectivamente, tras entrar nos andéns da nova estación de Braga, o primeiro que chama a atención, ademais dos novos trens suburbanos que realizan o servizo con Porto, é a fachada da vella estación que, nun lateral, sobresae a modo de relevo da nova parede de formigón. En realidade, o edificio consérvase intacto, e a fachada posterior da vella estación é perfectamente visible dende o exterior, por un lateral do interior da nova terminal.

Este xogo de tradición-modernidade tenta crear un novo espazo da subxectividade onde se proxecta ante todo unha idea de renovación e dinamismo urbano. Froito disto, que é percibido pola poboación, non é de extrañar que nos contornos da propia estación teñan xurdido unha serie de servizos e equipamentos que crean xa un novo polo de actividade económico lonxe do tradicional centro e nas proximidades da nova *gare*. Así, por exemplo, na mesma praza da estación atopamos un hotel de tres estrelas (Hotel da Estaçao) e un centro comercial de nova creación (Centro Comercial da Estaçao), onde destaca a progresiva concentración de tendas e servizos. En realidade, o efecto da estación no crecemento e dinamismo do "*quartier de la gare*" estáse deixando notar non só nos equipamentos de infraestructuras de transporte de gran capacidade, senon de xeito moi significativo na alza dos prezos das vivendas dos contornos, así como na entrada no mercado inmobiliario da venda de espazos para "lojas e escritórios", en clara sintonía coa nova función comercial e de servizos.

Exemplos semellantes ó de Braga son os de Pontevedra e Viana do Castelo, aínda que con certos matices diferenciadores. No caso pontevedrés, a estación sitúase na periferia da cidade; ademais desta localización máis excéntrica, por outra banda o efecto difusor ó barrio da estación é moi cativo porque as actividades nas que está especializada refírense fundamentalmente ó ocio. Así a actividade concéntrase sobre todo os fins de semana, mentres que de luns a venres a estación presenta un ritmo normal ou de diario.

No caso de Viana do Castelo, o novo proxecto "Estaçao Viana" ó que nos temos referido sitúase ó final da principal avenida de Viana, cunha accesibilidade doada dende o centro da cidade e moi próxima a el. Tamén aquí observamos uns efectos moi claros de integración da estación no *quartier de la gare*, que neste caso coincide co centro de Viana do Castelo. Efectivamente, a estación ten gañado aínda máis centralidade ó desprazarse o groso da actividade comercial cara ela, de xeito que se establece un área privilexiada de tránsito peonil entre o casco histórico de Viana e o novo espazo polifuncional da estación. Ó estar situada a "central de camionagem" no mesmo lugar que a estación de ferrocarril os efectos poténcianse e multiplícanse aínda máis entre eles.

Ademais destas obras de remodelación profunda que atopamos nestas estacións, tamén son de destacar certas obras de remodelación e reformas parciais de diversas estacións de bus ou de tren, que nos atopamos noutras cidades da Eurorrexión.

Entre as estacións que non están localizadas no centro da cidade, merece destacarse o caso da estación de autobuses de Santiago de Compostela, moi modernizada e renovada con ocasión do Ano Xacobeo 1993, que nembargantes só ten conseguido dinamizar unha serie de negocios de restauración na súa contorna, en grande medida debido á situación de perifericidade dentro do plano da cidade. A situación de proximidade á sede principal da Xunta de Galiza (as consellerías de San Caetano) si ten influido no reforzamento da centralidade da estación, pero o desenvolvemeno do "barrio da estación" non ten ido moito máis alá do mencionado.

Como dicíamos antes, un caso a estudiar no futuro é da Central de Camionagem de Bragança, coa súa aposta pola creación dun novo polo de funcionalidade urbana, en relación coa creación dun área de servizos e facilidades para as reunións e as convencións de empresas.

En estacións consolidadas e localizadas no centro da cidade, é tamén moi habitual observar un proceso de integración crecente entre a estación e o contorno urbano de referencia, coa potenciación do mesmo que supoñen as obras de remodelación e renovación do mobiliario e dos servizos. Un bo exemplo é a estación de ferrocarril de Santiago de Compostela, onde as obras levadas a cabo nos últimos anos teñen feito da estación un espazo aínda máis atractivo. Este tipo de medidas deberían aplicarse en terminais como a estación de autobuses de Lugo ou a terminal ferroviaria de Vila Nova de Gaia, por poñer dous exemplos significativos onde unha mellora no estado e acondicionamento da estación podería promover unha sinerxia estación-barrio, que capaz de xenerar o desenvolvemento da actividade comercial e de servizos tanto no interior da propia estación como no barrio de inserción da mesma.

4. Accesibilidade exterior.

A accesibilidade constitúe outro dos elementos fundamentais que poden contribuir decisivamente para unha maior utilización das terminais e, consecuentemente, do transporte público en xeral. Podemos considerar unha dobre dimensión da accesibilidade. Unha primeira está moi relacionada coa localización, que xa temos visto, e alude á capacidade de alcanzar a estación dende un punto calquera da cidade: a ela denominaremos accesibilidade interna, xa que alude á estación como peza integrante do sistema interior da cidade. Unha segunda dimensión, da que nos ocuparemos aquí, fai referencia á facilidade de acceso á estación dende o exterior da cidade, e é particularmente importante tanto para comprender o acceso dos autobuses dende o sistema viario cara á estación, como para poder comprender asimesmo a posición e a potencialidade que ten a estación dentro da área urbana ou metropolitana correspondente de referencia.

A accesibilidade interna das estacións, tanto de autobús como de tren, está moi vinculada ó concepto de localización que temos visto. A boa localización e a centralidade dunha estación é con frecuencia sinómimo dunha situación de boa accesibilidade. Dentro dos planos das respectivas cidades, os casos máis significativos de estacións doadamente accesibiles son os das estacións de ferrocarril de Sao Bento, en Porto, de ferrocarril de Vigo e a estación de autobuses de Lugo. Igualmente hai que destacar, como xa temos visto, a boa localización das estacións tanto de autobús como de Renfe e Feve, no caso ferrolán.

A segunda dimensión da accesibilidade fai referencia á posición que ocupan as mesmas en relación co viario de inserción metropolitano (suburbano), así como dentro das comarcas urbanas correspondentes, e nomeadamente dentro do sistema de Mobilidade Diaria (DUS). No caso das estacións de ferrocarril, como xa vimos, ó non haber conflicto entre o tráfico viario e o tráfico ferroviario, esta característica non é relevante, de xeito que nos centraremos nas estacións de autobuses.

Como xa temos visto, unha deficiente accesibilidade dende o exterior pode ser un factor que provoque unha perda de usuarios do transporte público, xa que o tempo de desprazamento dentro da cidade pode ser desproporcionado en relación co tempo de desprazamento por estrada. Este é o caso de Lugo, onde a boa accesibilidade interior non é correspondida por unha accesibilidade dende o exterior equiparable, como xa vimos.

Nembargantes na Eurorrexión hai bos exemplos de estacións de autobuses que contan cunha boa accesibilidade en relación co exterior. Normalmente o estándar é unha localización no borde da cidade, a carón dunha vía de penetración urbana de alta capacidade, que permite un rápido achegamento dende o exterior. Esta situación é a que atopamos de xeito moi claro na Coruña, o mellor exemplo. Na cidade herculina a estación presenta unha magnífica accesibilidade dende o exterior a través da Avenida de Alfonso Molina, vía principal de acceso onde converxen todas as estradas, debido á forma de península que ten a cidade. A estación de autobuses coruñesa localízase xusto ó lado dunha saída da Avenida, o que permite un tempo de desprazamento en torno a un minuto dende que o autobús abandona a vía de alta capacidade ata que estaciona nos andéns da estación.

Un caso semellante é o de Vigo, donde a estación de autobuses localízase na Avenida de Madrid, no barrio da Doblada. A accesibilidade dende a principal arteria metropolitana viguesa é moi doada e efectúase a través dunha saída directa. Nembargantes a diferencia da Coruña, onde hai unha boa accesibilidade para todos os servizos, en Vigo hai unha importante parte de fluxos (os que proceden do litoral de Baiona-Nigrán, así como os que proceden do Eixo Atlántico), que han de atravesar a cidade para chegar á estación, co cal a boa accesibilidade non é universal para todos os servizos. Algo semellante sucede co caso ourensá, onde como xa comentamos a accesibilidade é óptima para os fluxos procedentes de Vigo, pero non para o resto.

O caso de Ferrol é moi significativo, pois a pesar de que as estacións sitúanse no centro da cidade, a accesibilidade exterior é máis elevada do que cabería esperar, como xa temos comentado, debido á disposición lineal que adopta o desenvolvemento urbano ferrolán, que facilita unha boa accesibilidade dende dende a entrada procedente da Ponte das Pías e vía a Praza de España.

Por último, hai que mencionar o caso das cidades onde non existe unha estación de autobuses centralizada, como é o caso de Porto, do que falaremos no seguinte apartado polo miúdo. Na cidade do Douro a accesibilidade dende o exterior varía loxicamente en función do operador que consideremos. En calquera caso, a maior parte das paradas de autobuses ubícanse nos contornos da Avenida dos Aliados, un lugar moi céntrico dentro do plano da cidade pero cunha accesibilidade algo deficiente dende o exterior. Esta deficiente accesibilidade débese á mala conexión que existe coas principais vías de alta capacidade que vertebran o espazo metropolitano de Porto, e nomeadamente coa circunvalación-orbital recentemente finalizado.

Enfrentámonos de novo a un dos principais aspectos que convén ter en conta á hora de decidir a localización dunha terminal de autobuses: a boa conexión co exterior a través de vías urbanas de alta capacidade. No caso de Porto isto non sucede así, xa que a accesibilidade dende o exterior ata Aliados efectúase polo viario regular urbano, unha sucesión de rúas estreitas e irregulares, co cal os autobuses están expostos á variabilidade e ós condicionantes do tráfico urbano e non se garante unha rápida accesibilidade, algo que si sucede no caso da mobilidade en ferrocarril.

5. Intermodalidade: a súa importancia estratéxica.

Na planificación do transporte actual, a intermodalidade (a integración e complementariedade entre os diferentes modos grazas á planificación) é un concepto clave que está na base mesma da sustentabilidade, que ten que ser un obxectivo irrenunciable[14]. Como xa sabemos, dita sustentanbilidade ten unha triple dimensión (económica, ecolóxica, social), e a intermodalidade está estreitamente vencellada con cada unha destas facetas.

En primeiro lugar, o desenvolvemento da intermodalidade permite un aforro económico ó apostar polo transporte público e por modos cun baixo consumo enerxético. Aínda que o custo de instalación é moi

[14] Haynes, K. (1997): Intermodalism. En: *Journal of Transport Geography*, vol. 5, nº 1, pp. 21-22. Elsevier Ed. London.

baixo, os sistemas de transporte baseados en autobuses (así como o taxi) son os menos económicos unha vez en operación, ó funcionar con enerxías non renovábeis. Pola contra, os sistemas relacionados co ferrocarril (tren, metro lixeiro, tranvía, etc), caracterízanse por precisar un elevado desembolso inicial en canto á infraestructura; nembargantes unha vez que comeza a súa operación son extremadamente rendíbeis, por funcionar con enerxía eléctrica fundamentalmente.

Pero a intermodalidade non só se basea en modos de transporte mecánicos. No corazón mesmo do concepto está a potenciación de modos de tracción humana, entre os que destacan a mobilidade peonil e a bicicleta. Estes dous xeitos de mobilidade están especialmente indicados para achegamentos ás estacións ou para desprazamentos de aproximación ou curtos. En calquera caso, a súa economía en relación co resto dos modos e, sobre todo co automóbil privado, é evidente.

En segundo lugar, dende o punto de vista ecolóxico, a intermodalidade e a aposta polos modos de transporte que vimos de mencionar supón unhas claras vantaxes medioambientais. Entre elas cabe destacar o menor consumo de enerxías non renovábeis, a menor emisión de gases tóxicos á atmósfera, o menor consumo de espazo e a menor xeneración de ruido e estrés.

En terceriro e último lugar, a intermodalidade promove claramente a sustentabilidade social. Ó facer máis atractiva e potenciar a utilización do transporte público, universalízase o dereito á mobilidade. Fronte a un modelo de transporte baseado na individualidade e no automóbil, onde se produce unha clara correlación entre o nivel de renda e a capacidade de desprazarse, a intermodalidade promove a inclusión social baseada na xeneralización do dereito á mobilidade. Grupos socioeconómicos ou determinados colectivos que se atoparían con graves dificultades debido ó non acceso ó vehículo particular vén garantido o seu dereito a moverse libremente grazas a uns transportes públicos eficientes que se potencian entre si.

No espazo da Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal a situación da intermodalidade é bastante desigual. Poderíamos sintetizar o estado da cuestión afirmando que no Eixo Atlántico hai tres tipos de escenarios en canto ós espazos onde nos atopamos unha intermodalidade satisfactoria:

1) O Grande Porto, onde nos últimos anos se ten avanzado cara unha verdadeira política integral de transportes que promove a intermodalidade, con accións que están sendo un éxito e que se proxectarán tendo continuidade ó longo dos próximos anos. Polo seu carácter de grande cidade e a de maior área metropolitana da Eurorrexión, constitúe un caso perfectamente individualizado.

2) Cidades de menor rango onde se teñen desenvolvido políticas parciais coherentes de intermodalidade, baseadas en actuacións planificadoras conscientes.

3) Cidades onde, a pesar de non terse levado a cabo un proceso de planificación estrictamente falando, o estado da intermodalidade é satisfactorio.

5. As terminais de transporte e súa importancia de cara á promoción dun transporte público sustentábel. Análise en detalle de casos destacados.

1) O exemplo do Grande Porto.

Porto é a cidade que actualmente marca a pauta en canto ó desenvolvemento da intermodalidade na Eurorrexión. O grande crecemento da área metropolitana do Porto nos últimos anos ten levado a uns incrementos do tráfico motorizado sen precedentes, o que ten feito reflexionar a políticos e planificadores territoriais sobre a necesidade de conseguir un sistema de transportes públicos completo e integrado, capaz de frear a dinámica crecente cara a utilización do automóbil, nun espazo que sobrepasa o millón de persoas, e que se extende dende Póvoa de Varzim ata Espinho, de norte a sur, e de Valongo a Matosinhos, de leste a oeste.

A situación de partida é a existencia dun operador urbano, STCP (Sociedade de Transportes Colectivos do Porto), que ofrecía servizos urbanos na cidade do Porto. En canto ós servizos fóra da cidade, ó igual que no caso español eran servidos por diferentes compañías que operaban en réxime de concesión. En ámbolos dous casos o sistema tarifario era independente e o sistema de bonificacións por transbordo ou uso frecuente, moi pouco beneficioso para o usuario. Non había ningunha política clara de aparcamentos na cidade.

En relación co transporte ferroviario, a compañía CP (Caminhos de Ferro Portugueses) prestaba diferentes servizos dende a estación central de Sao Bento do Porto. Parte destes servizos podían ser considerados de proximidades, isto é, enlazaban a cidade central con núcleos próximos dende os cales existía unha importante mobilidade diaria. Nembargantes ofrecíanse dentro dun mesmo "producto" servizos rexionais ou intercidades, caracterizados estes por respostar a unhas demandas de mobilidade non diaria. Os servizos eran prestados en trens indiferenciados, sen existir unha verdadeira política de trens suburbanos que artellasen de xeito integral o territorio de mobilidade diaria en torno a Porto.

Por outra banda, a estación de Sao Bento acusaba graves problemas de sobrecarga debido á súa situación de "*cul de sac*" e ó mesmo tempo ás súas reducidas dimensións, sen posibilidade de ampliación, por estar emprazada no centro da cidade, nun espazo moi reducido. Outros modos de transporte en funcionamento eran os tranvías, que xunto cos taxis constituían a oferta de transporte público do Porto.

Dende esta situación de partida, dende o ano 1989, en que se realiza un estudo de mobilidade que detecta os puntos fracos do sistema, o obxectivo de lograr un sistema de transportes metropolitano integrado foi facéndose unha realidade a través tanto de medidas centradas no *hardware* como no *software*, é dicir, tanto nas infraestructuras como no sistema legal e na reordenación dos servizos existentes, sempre buscando a intermodalidade e o xeito de potenciala. Vexamos o proceso con detalle.

<u>Principais medidas levadas a cabo:</u>

- Decídese a integración tarifaria e a creación dunha rede intermodal con sistema de zonificación en 46 zonas. Créase un título de transporte ("Andante"), que da dereito a empregar todos os modos

de transporte, e que o viaxeiro personaliza en función da orixe, destino, percorrido, modos de transporte preferentes empregrados e horario. O título, individual, pode ser ocasional ou ben mediante un contrato, e debe ser validado antes de cada viaxe. Facilidade na utilización, comodidade, flexibilidade e liberdade son os principios que guían a posta en marcha deste billete único.

- A decisión máis emblemática e que en certa medida actúa como dinamizador e catalizador dos grandes cambios é a creación dun servizo de metro lixeiro que vertebrará a área metropolitana do Porto no ano 2006. Trátase dun sistema de 76 kms de extensión artellado en 4 liñas, que alterna o soterramento co percurso en superficie.

A partir dunha serie de estacións centrais en Porto (Casa da Música, Trindade, Bolhao), e sobre todo da estación de Campanha (que se planifica como intermodal), deséñase unha rede completa que comunicará Porto con Matosinhos, Póvoa de Varzim, Trofa, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia en 2006. A liña da Póvoa leva incluido un ramal de enlace ó Aeroporto Internacional Sá Carneiro.

O sistema está planificado de xeito que se favoreza a intermodalidade co resto de modos de transporte. Así, en diferentes estacións hai correspondencia con estacións ou nodos de enlace do transporte rodoviario, así como con paradas de taxi. En paralelo, deséñanse "*park and rides*" (aparcamentos disuasorios) en moitas estacións coa finalidade de que os viaxeiros se despracen en coche á estación e logo empreguen o metro para chegar ó centro da cidade.

Un aspecto importante é a imaxe de modernidade que proxecta o Metro. O logotipo, o deseño das estacións (a cargo de prestixiosos arquitectos), o equipamento e mobiliario e a sinalética son modélicos e de vangarda, e buscan ofrecer unha imxe dinámica do transporte público que sexa capaz de atraer ós novos usuarios.

Actualmente atópase en funcionamento a primeira liña, de Matosinhos ó Estadio do Dragao (proximamente ampliaráse á Estación de Campanha), e progresivamente iránse executando o resto das liñas ata completar a totalidade da rede no 2006.

- Decídese o acondicionamento e mellora da Estación de Campanha, localizada no leste da cidade, como principal estación de Porto e futura gare intermodal. A idea é que Campanha acolla a todos os trens, incluidos os comboios alfa intercidades Porto-Lisboa (xa en funcionamento), os rexionais e os futuros suburbanos. En concreto o proxecto pasa pola construcción da futura "Gare intermodal de Campanha" durante a segunda metade da década 2000-2010, converténdose nunha estación central de autobuses e acollendo tamén ó metro lixeiro.

Esta renovación de Campanha non implica perda de centralidade da clásica e antiga estaçao de Sao Bento, que pola súa beleza e centralidade segue desempeñando un papel clave como *terminus* dos trens suburbanos e rexionais, que continuan chegando todos a ela.

- Créase unha unidade de trens suburbanos dentro da compañía CP. A idea é desenvolver un producto atractivo e cunha imaxe de marca clara, que artelle a área metropolitana de Porto, enlazando a cidade central con catro terminus (Braga, Guimaraes, Marco de Canaveses e Espinho), cada un identificado por unha cor respectiva.

Pártese da evidencia dunha intensa mobilidade nos servizos de CP existentes e refórzanse as frecuencias, fundamentalmente nas liñas de Braga e Espinho, onde hai máis demanda. A Unidade de Suburbanos do Grande Porto realiza xa os servizos en unidades *Bombardier* con deseño atractivo (silueta aerodinámica, cores branco, bermello e amarelo). Os trens van equipados coas últimas comodidades (asentos de esponxa, megafonía, sistema de freado e arranque rápido, etc), ofrecendo un servizo de calidade.

- Empréndese un programa ambicioso de renovación de todas as estacións de suburbanos, equipándoas de mobiliario funcional estándar, e desenvolvendo unha imaxe de marca unificada. En moitos casos constrúense extensas superficies de aparcamento que funcionan como *park and ride* para facilitar a intermodalidade coche-tren. Algunhas estacións, como a de Braga, acóllense ó programa "Estaçoes com vida", con efectos moi positivos sobre a renovación urbana da cidade, como vimos de ver.

- Prodúcese unha reubicación das paradas de STCP e unha adaptación ás esixencias do sistema metro lixeiro-suburbanos, que se entende como troncal. O sistema de autobuses pénsase como o garante da mobilidade complementaria, chegando a onde o transporte mediante raís non pode chegar. Para elo refórzanse os puntos de intercambio tren/metro con autobús.

- Inclúese a rede de eléctricos, funiculares e elevadores no sistema tarifario e de transportes integrado do Porto.

- Empréndese unha ambiciosa campaña de difusión da información. Un paso moi importante é a creación dunha "Loja da mobilidade" no centro do Porto, onde se proporciona todo tipo de información sobre o novo sistema e véndense títulos de transporte. Tamén se crean pequenos puntos de información móbiles ó longo de toda a cidade e nos principais puntos de mobilidade. En paralelo edítanse moitos folletos e mapas informativos, así como difúndese información nos medios (radio, TV, prensa, etc). Tamén se desenvolven modernas ferramentas de información e planificación dos desprazamentos mediante o emprego de internet.

Fican deste xeito sentadas as bases para un sistema de mobilidade integral baseado na intermodalidade para unha ampla coroa en torno á cidade do Porto, que estará totalmente rematado ó final da presente década, e que é modélico e pioneiro en canto á súa concepción na Eurorrexión.

2) Outras cidades onde se teñen desenvolvido medidas planificadas tendentes á consecución da intermodalidade.

Neste segundo grupo inclúense cidades dun tamaño demográfico máis modesto que Porto (que é claramente a cidade predominante na Eurorrexió), que teñen desenvolvido actuacións coherentes integradas -dentro dunha escala de análise menor- con claras actuacións sobre a intermodalidade.

No Eixo Atlántico os casos máis visíbeis e onde se teñen acadado uns mellores resultados son Viana do Castelo e Pontevedra. De novo podemos apreciar como coinciden cos casos máis activos tamén en canto ó repensamento das funcións das estacións.

En ámbolos dous casos, hai que dicir que estas medidas teñen afectado só á compoñente infraestructural da mobilidade, é dicir, á realización de obras físicas nas estacións. En oposición coas medidas "brandas", este tipo de medidas son máis custosas en termos económicos, pero máis doadas de lograr se hai unha dotación presupuestaria suficiente.

Deste xeito, o novo complexo "Estaçao Viana" en Viana do Castelo ten apostado pola intermodalidade ó integrar na mesma localización (ademais do centro comercial ó que temos feito alusión) á estación de ferrocaril e de autobuses. O tránsito entre a estación dos camiños de ferro e a central de camionagem prodúcese a través da pasarela peonil que, cun bo criterio dende o punto de vista comercial, atravesa o espazo de corredores do centro comercial Estaçao Viana.

No caso de Pontevedra, aproveitouse a boa localización relativa das estacións de autobuses e de ferrocarril para realizar un investimento notable na estación de tren. Nesta operación de potenciación e reforzamento da estación de tren tívose en conta en todo momento o efecto de sinerxia que se produciría entre a propia estación ferroviaria e a de autobuses, xa que se atopan a menos de 50 metros camiñando entre elas.

3) Cidades nas cales, a pesar da ausencia dun proceso de planificación da intermodalidade, o estado da mesma é satisfactorio.

A proximidade das terminais de ferrocarril e autobuses, xunto coa boa localización doutros modos de transporte alternativos, como son os taxis, fai posible un trasvase modal con eficiencia, a pesar de que -ó igual que no caso anterior- non nos atopamos con integración tarifaria nen un proceso de integración dos diferentes operadores de transporte.

Podemos salientar aquí un primeiro caso, o de Ferrol, ó que xa temos feito alusión, onde tanto a estación de Renfe como a de Feve se localizan no mesmo edificio. Asimesmo, a estación de autobuses ocupa unha localización contigua que permite o rápido tránsito e transbordo de modo de transporte (se ben como temos apuntado sería conveniente a construcción dunha pasarela elevada que comunicase as dúas terminais).

Outro exemplo de boa intermodalidade é o que nos atopamos na cidade da Coruña, se ben aquí a localización das dúas terminais non é estrictamente contigua, xa que están separadas uns 300 metros (o que supón uns 4 minutos de desprazamento peonil. Esta relativa proximidade das dúas estacións crea unha situación favorable para a intermodalidade, se ben se apuntan dúas eivas fundamentais: en primer lugar, as dificultades que teñen as persoas con minusvalías físicas para o desprazamento, tendo en conta que hai que salvar unha pasarela elevada sobre a Avenida de Alfonso Molina cunhas rampas de forte pendente. En segundo lugar, non hai ningún tipo de sinalización das respectivas terminais, que permitan coñecer cal é o camiño dende unha terminal a outra, e que facilita os desprazamentos intermodais dunha estación á outra.

En calquera dos casos analizados, a dotación de taxis en parada nas terminais de transporte sinaladas é suficiente e completa a oferta intermodal sinalada. O taxi debe ser entendido como un servizo público discrecional capaz de complementar ás redes de servizos regulares, e por iso a presenza das paradas deste modo de transporte nas terminais de transporte público é fundamental.

En moitos dos outros casos de cidades do Eixo Atlántico, a localización relativa das estacións de autobuses e de tren podería ser mellorada para acadar unha intermodalidade máis efectiva. Os casos máis visíbeis son os de Santiago de Compostela e Vigo, onde a distancia entre as estacións de autobuses e de tren é dunha media hora en cada un dos dous casos. O reforzamento do transporte público mediante autobuses urbanos e, sobre todo, unha planificación futura que teña en conta a construcción de estacións intermodais, son as claves para facilitar un transbordo modal rápido e eficiente, que debe ser a base do sistema de transportes nas nosas cidades.

6. Conclusións e recomendacións.

No presente capítulo tratamos de ofrecer unha perspectiva diferente canto ó papel que poden desempeñar o transporte e a mobilidade na estructuración e vertebración do territorio da Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal.

Efectivamente, unha das características da planificación do transporte e a mobilidade aínda hoxe no noso país é o outorgamento dun excesivo peso ás políticas de investimento de grandes cantididades orzamentarias, destinadas á construcción de grandes infraestructuras.

Sen restar mérito nen cuestionar a eficacia de certas infraestructuras como autovías, autoestradas ou mesmo tren de alta velocidade, a filosolfía que guiou este capítulo partiu dos novos enfoques recollidos dentro dos enfoques de “xestión da mobilidade” ou “mobility management”.

Así se coñece en inglés a un conxunto de medidas que parten dos recursos de transporte e mobilidade existentes nun espazo concreto, e prestan máis atención ó reordenamento dos mesmos é á optimización que á construcción de elementos novos per se.

Este tipo de enfoques baséanse nos principios do desenvolvemento sustentable, tendo en conta que os recursos dos que se dispón nun momento dado deben ser optimizados, para non comprometer o futuro de

xeracións seguintes. O transporte está recoñecido como unha das actividades máis agresivas con medioambiente e coa Terra en xeral, por múltiples razóns, entre as que destacan:

- Consumo excesivo de enerxía non renovable. O caso máis evidente é o do petróleo, a partir do cal se obtén gasolina e diesel para os coches, así como queroseno para os avións. O petróleo é un recurso finito e non renovable a curto e medio prazo.

- Contaminación atmosférica, como resultado da combustión do carburante, que provoca a saída á atmósfera de gases tóxicos.

- Contaminación acústica, debido ó intenso volume sonoro asociado notablemente á circulación rodada.

- Consumo de espazo físico, en forma de infraestructuras de transporte, fundamentalmente viarios interurbanos e intraurbanos. Ó mesmo tempo, os propios coches circulando pola cidade supoñen unha utilización sobredimensionada dun espazo moi limitado e fráxil como é o urbano.

Ó mesmo tempo, tamén se recoñece ó transporte motorizado unha serie de efectos negativos en relación con aspectos comportamentais. Así, a conducción en atascos e conxestións de tráfico implica estrés e preocupación engadida para os conductores. Ó mesmo tempo, non se pode esquecer o risco asociado á circulación en automóbil e as externalidades negativas asociadas a un uso indiscriminado do vehículo.

Ante esta situación, os poderes públicos e, máis concretamente, a Unión Europea, veñen fomentando o denominado "trasvase modal", dende o automóbil privado cara outros modos de transporte de características máis sustentábeis, como son o transporte colectivo ou a mobilidade en modos de transporte non mecánicos.

Froito disto, veñen sendo postos en marcha unha serie de proxectos de investigación auspiciados polos diferentes programas marco, e máis concretamente polos diferentes *Framework Reserach Programs*, que buscan conseguir unha mellora da calidade de vida dos cidadáns, a partir de introducir pequenos cambios nos hábitos de vida dos mesmos.

Un destes pequenos cambios é unha progresiva concienciación da conveniencia da utilización do transporte público. É por iso que ó longo de todo este tempo, nomeadamente nos últimos 15 anos, a xestión da mobilidade tense ido consolidando como unha ferramenta capaz de reorganizar o reparto modal e o estado da mobilidade nun espazo concreto, tratando de extender o dereito á mobilidade ó conxunto da cidadanía e ó mesmo tempo ó conxunto do territorio, propiciando con isto un incremento na calidade de vida.

Búscase, en definitiva, un aumento da cohesión económica, social e territorial dun espazo concreto. No caso da Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal, estamos ante unha estructura espacial sumamente atractiva, xa que é un espazo que cada vez converxe cara unha maior homoxeneidade, cun litoral desenvolvido e

conectado a través de modernas infraestructuras de transporte, frente a un interior regresivo que vai quedando progresivamente descolgado do litoral.

O capítulo centrouse fundamentalmente na análise da mobilidade de persoas na Eurorrexión, entendendo que é o reflexo máis fiel da cohesión territorial dun espazo determinado. Ó mesmo tempo, a mobilidade de persoas plantexa unhas exixencias maiores que a de mercadorías, en tanto que mentres nesta última só inflúen factores económicos, na mobilidade de persoas están a influir constantemente elementos de tipo humano e social, que escapan precisamente á racionalidade económica.

Centramos o noso capítulo, xa que logo, na análise da mobilidade en transporte público na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal. E tendo en conta a importancia dos enfoques recentes de "xestión da mobilidade", crimos oportuno prestar atención ó estudo das terminais de transporte como elementos clave da ruptura modal, capaces de estimular unha maior utilización do transporte público.

Como pasos previos, realizamos unha análise dos principais rasgos da mobilidade de mercadorías na Eurorrexión, prestando especial atención ó papel dos portos, entre os que destacan sobre todo os da Coruña, Vigo e Leixoes (Porto). Potenciar a complementariedade dos portos da Eurorrexión e tamén a intermodalidade co resto dos modos de transporte (estada, ferrocarril) debe ser unha prioridade.

Canto á mobilidade no interior da Eurorrexión, no capítulo analizamos a mobilidade en modos de transporte terrestre, e máis concretamente as cifras de orixe e destino por motivos de traballo e estudo entre as principais cidades.

Aínda sendo conscientes das limitacións que impoñen as cifras dos INE español e portugués, e de que só estudiamos a mobilidade obrigada, pensamos que estamos ante un bo indicador que nos permitiu analizar as vinculacións territoriais entre os principais núcleos urbanos da Eurorrexión.

A falta de datos da mobilidade transfronteiriza debido ó efecto barreira da fronterira impediunos caracterizar a mobilidade diaria que se rexistra entre os dous lados da raia. Nembargantes si puidemos analizar os principais rasgos da mobilidade intercidades para cada un dos dous grandes conxuntos político-administrativos da Eurorrexión.

No caso de Galiza, confirmáronse as tendencias que xa se tiñan detectado en anteriores investigacións sobre mobilidade. Existen dúas Galizas claramente diferenciadas. Unha, litoral, que ten cada vez máis dinamismo, baseada nas boas infraestructuras en torno ó Eixo Atlántico. Aquí o dinamismo económico, a xeneralización do hábito da mobilidade por parte da poboación, as boas infraestructuras e a progresiva cohesión dunha rede urbana policéntrica de cidades máis ou menos complementarias está levando a unha verdadeira integración territorial das cidades.

Pola contra, topámonos cun interior profundamente regresivo, onde o estancamento e a falta de dinamismo son os principais rasgos. As provincias de Lugo e Ourense aparecen configuradas como espazos profundamente agrarios onde o dinamismo económico concéntrase nas capitais provinciais e nunha serie de

pequenas cabeceiras comarcais ou vilas. A mobilidade da poboación é sensiblemente menor e só existe unha verdadeira conectividade co Eixo Atlántico no oeste das provincias interiores, nomeadamente en espazos próximos ás dúas autovías (Noroeste e Rías Baixas) que enlazan Galiza coa Meseta.

En xeral a maior parte dos espazos do interior de Galiza caracterízanse polas baixas densidades de poboación e pola falta dun transporte público eficiente que permita ás poboacións, fortemente avellentadas, exercer o seu dereito á mobilidade. Neste senso as recomendacións baséanse na posibilidade de introducir novos xeitos de transporte rural en áreas de baixa densidade, como as que se puxeron en marcha na montaña ourensá dentro do proxecto europeo ARTS (Actions on the Integration of Rural Transport Services), do Quinto Programa Marco. Só así se pode fixar á poboación no medio rural, garantindo os seus dereitos básicos á mobilidade.

No norte de Portugal atopámonos cunha situación semellante, cun contraste moi marcado entre un litoral moi dinámico, onde se concentran a poboación, o dinamismo económico e as infraestructuras, e por outra banda un interior regresivo onde a problemática é semellante á galega. Tamén en Trás-os-Montes e o Alto Douro se apuntan solucións semellantes.

En xeral, de cara a unha verdadeira integración do territorio de estudo, as recomendacións diríxense a unha verdadeira potenciación do transporte público, como un xeito de garantir un dereito básico á cidadanía como é a mobilidade. É particularmente importante insistir na mellora da mobilidade transfronteiriza, tendo en conta que a finais do 2004 -aínda que os medios de comunicación recollen o recente compromiso da finalización do tren de alta velocidade entre Ferrol e Porto no ano 2009- desprazarse ó longo do Eixo Atlántico entre Galiza e o Norte de Portugal é unha tarefa moi complicada. O recurte dos tempos de percorrido, a mellora na intermodalidade, a harmonización dos sistemas de transporte ós dous lados da fronteira e a continuidade dos servizos de transporte público son elementos a potenciar para conseguir unha notable mellora, necesaria nestes 5 anos de período transitorio antes da chegada da alta velocidade, que se anuncia como o "metro" da "cidade continua atlántica".

É por iso que no capítulo centrámonos en detalle na análise do transporte público e, máis concretamente, das terminais de transporte. Son estes lugares que desempeñan un papel clave e onde se poden realizar actuacións sinxelas que poden traer un aumento de usuarios e favorecer o ansiado reparto modal dende o automóbil privado.

Así, o capítulo baseouse no estudo dunha serie de casos correspondentes con boas prácticas das diferentes cidades e vilas que forman parte da Eurorrexión. Recolléronse unha serie de aspectos a ter en conta en cada caso. Seguidamente exporemos as principais conclusións para cada unha delas.

En relación coa sinalética, paga a pena destacar as boas prácticas que están levando a cabo a maior parte das estacións de ferrocarril, que están apostando por unha sinalización estática e dinámica de calidade.

Así, a compañía dos ferrocarrís españois Renfe está levando a cabo un programa de rotulación en todas as súas estacións, baseado na estandarización dos tipos de letra e os caracteres, que merece a pena ser destaca-

do. A rotulación con tipos de letra doadamente comprensíbeis e lexíbeis, con cores agradables, así como a rotulación preferiblemente en trilingüe (castelán, galego e inglés), son boas prácticas que se están levando a cabo en estacións como a da Coruña.

Tamén nesta estación paga a pena salientar a instalación dunha grande pantalla na cabeceira dos andéns, que presenta información en tempo real sobre horarios de chegadas e saídas de trens, así como o número de andén asignado. A actualización constante, a boa localización dentro da estación e sobre todo a lexibilidade son elementos a ter en conta para considerar esta boa práctica digna de ser extrapolable.

Canto ó desenvolvemento dunha imaxe de marca e á calidade da comunicación visual, debemos destacar os altos estándares do Metro do Porto. A inauguración deste novo modo de transporte na área metropolitana do Porto veu acompañada dunha intensa campaña de anuncio nos diferentes medios de comunicación. En todo momento buscouse vencellar o novo metro cunha imaxe de dinamismo, cambio urbano e cultura urbana. A vangarda e a modernidade asociadas ó Metro do Porto están moi en relación co logotipo (un m dentro dun círculo) e a unha serie de elementos que dan personalidade ás instalacións. Así, o deseño das unidades de metro, das estacións, a presenza de pantallas, televisores dixitais e ordenadores interactivos nas estacións ofrecen uns altos estándares de calidade en canto a sinalética.

Tamén no Metro do Porto atopamos boas prácticas en canto á difusión da información dos servizos, tanto en papel como en internet. Coidamos que estes son aspectos claves a ter en conta que deben ser xeneralizados nos diferentes modos de transporte na Eurorrexión. A difusión transparente da información é un factor clave a ter en conta para captar máis clientes e lograr un maior trasvase modal.

Pola súa banda, o concepto de capacidade de acollida fai referencia ó grado de satisfacción que experimenta un usuario dunha terminal de transporte público mentres está agardando para tomar un servizo de autobús, tren ou de calquera outro modo de transporte.

Os enfoques máis actuais no estudo da xestión da mobilidade baséanse na importancia de facer que a persoa que agarde non perda o tempo, aproveitando para ofrecer actividades de interese que resulten proveitosas. Este tipo de actividades poden encadrarse en dous grandes grupos: as compras e o ocio.

Nembargantes, a xeneralización da cultura do *mall* americano está levando a unha progresiva indiferenciación destas dúas actividades. En moitas cidades da Eurorrexión atopámonos na actualidade con centros comerciais nos que conviven espazos comerciais (tendas, hipermercados, etc) con centros de ocio (cines, restaurantes, salas de xogo, etc)

Sen pretender opinar sobre a conveniencia da xeneralización desta cultura do *mall*, pensamos que o futuro para que as terminais de transporte sexan lugares atractivos está en presentar ó viaxeiro todo tipo de servizos que fagan agradable ou proveitosa a espera.

Nas cidades do Eixo Atlántico estánse dando hoxendía casos de éxito como o da estación de Viana do Castelo, onde o complexo “Estaçao Viana” ten sabido integrar a vella estación de camiños de ferro cun mo-

derno centro comercial con tendas, restaurantes e cines. Este novo polo comercial e lúdico da cidade reforza e potencia o espazo da estación, non só dende o punto de vista funcional senon tamén dende a perspectiva da percepción.

Unha boa práctica semellante tense dado en Pontevedra, onde o Complexo Vialia funciona dun xeito semellante na estación de tren, se ben se trata exclusivamente dun centro dedicado ó ocio, con presenza de cines e restaurantes (e só algunha pequena tenda). Pero en todo caso os efectos de dinamización da estación de ferrocarril son igualmente visíbeis na capital do Lérez.

A localización e a funcionalidade urbana é outro dos aspectos importantes a ter en conta para explicar a contribución dunha terminal de transporte ó incremento da mobilidade en transporte público. Hai que ter en conta que as persoas que se desprazan en autobús ou en tren tentan minimizar o número de viaxes e de transbordos (hai que destacar sobre todo o elemento psicolóxico disuasorio que supón o dito transbordo). Ante esta situación, parece lóxico que as boas prácticas en canto á localización dunha terminal de transporte se baseen nunha posición accesible a un importante número de puntos de actividade e concentración de usos do solo.

Por regra xeral, estes espacios soen coincidir cos denominados "centros cidade", que nas cidades da Eurorrexión son doadamente recoñecibles. Un exemplo de boa práctica é a Estaçao de Sao Bento de Porto, localizada nas inmediacións da Avenida dos Aliados e a Baixa, onde se concentran os principais puntos de interese político-adminsitrativos, comerciais e turísticos. De igual xeito destaca a boa localización das diferentes paradas de autobuses urbanos e suburbanos ó longo da mencionada Avenida dos Aliados, que ocupa un lugar de máxima centralidade dentro do casco urbano.

Na Eurorrexión atopámonos con outras boas prácticas en relación coa localización das estacións, como é o caso da estación de tren de Vigo, situada a carón das rúas de Gran Vía e Urzáiz, moi próximo ó centro económico e comercial de Vigo (concentración de diferentes entidades bancarias, e tamén localización dos máis coñecidos grandes almacéns vigueses).

Outro caso de boa práctica dentro da Eurorrexión é o de Ferrol, onde as dúas estacións de ferrocarril e a estación de autobuses están situadas moi próximas á céntrica Praza de España o ó Barrio da Magdalena, nunha posición intermedia tamén entre esta parte máis tradicional da cidade e os novos ensanches do século XX. Ademais neste caso destaca a boa posición relativa de ámbalas dúas estacións.

Un aspecto interesante é a vinculación entre a estación e o seu barrio. É dicir, a posibilidade de crear unha nova funcionalidade e de provocar un desenvolvemeto urbano nun espazo anteriormente estancado ou pouco dinámico. Este tipo de boas prácticas estánse rexistrando en Braga, en torno á nova estación dos camiños de ferro. A xeneración dun espazo de subxectividade derivada do aproveitamento e a inclusión da vella estación na nova e vanguardista terminal está provocando un desenvolvemento do comercio nos contornos da estación e unha revalorización dos inmobles, tanto de vivendas como de oficinas.

Algo semellante está ocorrendo no caso da Estaçao Viana mencionada, en Viana do Castelo. Aínda que neste caso máis ben trátase dun desenvolvemento ex novo da actividade comercial e de ocio nos contornos da estación dos camiños de ferro, tamén se percibe renovación no conxunto dos contornos da propia estación.

A accesibilidade dunha terminal de transporte dentro do plano dunha cidade é unha cuestión moi complexa, porque realmente trátase de lograr un difícil equilibrio entre a accesibilidade exterior para os vehículos e a accesibilidade interior e a localización céntrica para os peóns. No caso das estacións de tren é máis doado conseguir unha localización céntrica, xa que a vía férrea ten un carácter de exclusividade que non interfire co resto do tráfico rodado da cidade. Nos casos en que a estación de ferrocarril ocupa unha localización céntrica no plano da cidade, a accesibilidade é óptima para os peóns. Ó mesmo tempo, a exclusividade de circulación da vía férrea fai que os trens teñan unha rápida saída cara o exterior da cidade, cousa que non sucede cos autobuses, que están expostos ás circunstancias do tráfico rodado. Así, as mellores prácticas atopámolas nos casos de Porto-Sao Bento, Vigo e Ferrol, xa mencionados.

A situación é un pouco máis complexa polo que se refire ás estacións de autobús. Aquí trátase de lograr un difícil balance entre unha localización accesible dende o o viario exterior de acceso á cidade (que non faga perder moito tempo ó acceso en autobús) e unha cómoda accesibilidade peonil na cidade, que normalmente coincide co centro da mesma. As mellores prácticas na Eurorrexión son as estacións de autobús de A Coruña e Ferrol, que conxugan unha boa accesibilidade exterior cunha tamén boa centralidade no plano da cidade (no caso coruñés no novo polo comercial de Catro Camiños, un foco por si mesmo e ademais ben conectado co tradicional centro da cidade).

Por último, debemos facer alusión ó concepto de intermodalidade como un obxectivo irrenunciable ó que debe tender toda política de transportes. A intermodalidade trata de favorecer a integración solidaria dos diferentes modos de transporte, facéndoos traballar en cooperación, e apoiándose mutuamente. Baséase nunha serie de medidas relacionadas coa xestión (integración tarifaria, imaxe de marca, billete único, existencia de información rigurosa, fiable e atractica) e tamén en aspectos físicos (proximidade dos diferentes modos de transporte, existencia de puntos de intercambio, boa accesibilidade física, etc).

Dentro da Eurorrexión é o Grande Porto o núcleo que está liderando un proceso de planificación integral dos transportes que está levando cara un auténtico sistema intermodal. Coa creación do Metro do Porto e a inauguración da primeira liña abríronse as portas para unha integración tarifaria e real entre tranvía lixeiro, tren de cercanías (que tamén recibiu un notable pulo) e autobuses urbanos e interurbanos. Ante a evidencia dun reparto modal cada vez máis dependente e volcado co automóbil, xurdiu a necesidade dunha planificación integral do transporte na área metropolitana do Grande Porto.

Este camiño cara a intermodalidade está vindo acompañado, como dicimos, de medidas tanto físicas (*hardware*) como brandas (*software*). As primeiras consisten na habilitación de puntos de intercambios nas principais terminais de transporte, garantindo unha boa accesibilidade mediante medidas arquitectónicas novidosas e avanzadas. As segundas baséanse na posta en marcha de varios billetes únicos de transporte, estructurados en zonas e adapatados ás necesidades específicas dos diferentes grupos de usuarios. A infor-

mación en folletos e na web veu acompañada da posta en funcionamento duha *Loja da Mobilidade*, onde se proporciona todo tipo de información sobre o transporte público (horarios, tarifas, tipos de billetes, etc).

A un nivel máis elemental, e centrado nas infraestructuras de transporte e a súa localización física (que é o que existe no resto da Eurorrexión), paga a pena destacar as boas prácticas que se encontran en cidades como Ferrol ou Pontevedra, onde as estacións tanto de tren como de autobús atópanse localizadas de xeito moi próximo, o que facilita a intermodalidade. Aínda que non se recolle ningún tipo de medida tipo software, a proximidade das terminais é un primeiro paso cara lograr unha maior utilización do transporte público, baseada na maior comodidade no transbordo para o usuario.

En definitiva, podemos concluir que na Eurorrexión atopamos na actualidade un conxunto de boas prácticas en relación con divesos aspectos sinalados. Nembargantes, mentres que en diversas localizacións puntuais atopamos boas prácticas illadas, só o Grande Porto ten posto en marcha ata o momento unha verdadeira política integral de transformación da mobilidade, baseada na implementación de medidas tanto duras como brandas de promoción do transporte e a mobilidade sustentables.

DIAGNOSE DAFO: A ACCESIBILIDADE E MOBILIDADE NO EIXO ATLÁNTICO

DEBILIDADES	FORTALEZAS
- Existencia dun claro desequilibrio territorial entre o litoral e o interior no conxunto da Eurorrexión - Nas últimas décadas as políticas de transporte teñen apostado polo automóbil - Escasa conectividade transfronteiriza en transporte público - Falta de mobilidade de poboacións rurais - Falta de coordenación na planificación dos diferentes modos de transporte - Percepción negativa do transporte público entre a poboación - Feble imaxe corporativa e escasa información dos servizos de transporte públicos nos medios e en internet - Obsolescencia da rede ferroviaria e do tren como modo de transporte - Pouca capacidade de acollida das estacións de autobús (fronte ás de tren), e pouca accesibilidade externa - Deficiente intercomunicación entre as estacións de autobús e tren	- Aumento progresivo e constante da cohesión socioeconómica e territorial entre Galiza e o Norte de Portugal (mobilidade de mercadorías, fluxos de persoas) - Experiencias positivas de éxito nos contornos de Porto en canto á potenciación do transporte público - Hábito e disponibilidade crecente da poboación á realización de desprazamentos longos, tanto por traballo como por outros motivos. Adopción da mobilidade como parte do *estilo de vida* - Importancia crecente da investigación e promoción do transporte público por organismos oficiais - Disponibilidade crecente de información sobre modos de transporte sustentables - Posibilidade de aprendizaxe de boas prácticas na promoción do transporte público na Eurorrexión
AMEAZAS	**OPORTUNIDADES**
- Continuismo no predominio dos investimentos duros (*hardware*, infraestructuras viarias para automóbil) - Falta de coordenación e homoxeneización da información entre Galiza e o Norte de Portugal, que pode levar ó continuismo en canto á escasa conectividade en transporte público	- Aproveitar as axudas directas e indirectas da Unión Europea á promoción do transporte sustentábel - Realizar investimentos en medidas brandas (*software*, *mobility management*, promoción transporte público) - Potenciar melloras nas terminais de transporte como puntos claves da INTERMODALIDADE - Dar continuidade a experiencias de transporte inno-

- Continuidade na ausencia dunha verdadeira planificación comarcal e rexional do transporte, con integración tarifaria e operadores integrados - Ausencia de campañas institucionais de promoción do transporte público - Falta de debate social sobre a conveniencia da potenciación do transporte público - Sociedade civil pouco articulada	vadoras en áreas rurais, como o caso de RUTO - Establecer alianzas e convenios entre a administración pública e centros de investigación que desenvolvan propostas novidadosas tendentes á consecución dun transporte sustentable

De cumprirse as expectativas que se propoñen, o transporte público pasaría a desempeñar un novo papel na vertebración da Eurorrexión, garantindo a xeneralización da mobilidade e accesibilidade ó conxunto da cidadanía.

O modelo actual concede un grande protagonismo ó coche como modo de transporte preferente, como se ten posto de manifesto na potenciación de grandes infraestructuras viarias.

Sen discutir os grandes avances que se teñen realizado coa mellora da rede viaria na Eurorrexión e, sobre todo coa finalización da Autoestrada entre Ferrol e Lisboa, que vertebra a fachada litoral da mesma, cómpre reflexionar sobre a viabilidade de potenciar o transporte público, tanto a nivel comarcal e metropolitano como no conxunto da Eurorrexión.

Efectivamente, unha das eivas máis visíbeis na actualidade é a deficiente intercomunicación transfronteiriza entre Galiza e o Norte de Portugal mediante transporte público. O enfoque proposto baséase na actuación sobre as terminais de transporte para facelas máis atractivas ós viaxeiros, conseguindo desviar viaxeiros dende o transporte privado ó transpore público. En definitiva, son actuacións tendentes a potenciar a intermodalidade, concepto clave que permite a integración solidaria dos diferentes modos de transporte público.

Esta xeneralización da mobilidade ó conxunto da cidadanía tería implicacións moi claras sobre o incremento da cohesión social e territorial, permitindo un aumento das oportunidades para a poboación e unha maior compresión espacio-temporal, que reducise os fortes desequilibrios rural-urbanos que se veñen dando hoxendía na Eurorrexión.

Agradecementos.

O meu sincero agradecemento ao Profesor Esteban López Figueroa, da Universidade de Vigo, pola colaboración prestada na realización e redacción do segundo apartado deste capítulo, titulado “O intercambio de mercadorías na Eurorrexión”

O meu agradecemento a Rui Azevedo e Frederico Ferreira por terme facilitado datos de mobilidade referentes ó Norte de Portugal.

CAPÍTULO 7

A MODERNIZACIÓN DAS INFRAESTRUCTURAS

Xoán Leiceaga Baltar, Esteban López Figueroa

Universidade de Vigo

Introducción.

A globalización dos mercados que produce unha descentralización económica, a transición dos mercados de oferta ós de demanda -nos que se pasa dunha producción en masa a unha persoalización en masa-, fan que as empresas separen o problema da producción do da distribución das mercadorías, xurdindo desta forma a loxística como actividade independente.

A xestión loxística é a organización, control e execución do fluxo de materiais desde o inicio dunha determinada actividade ata a súa entrega final ó cliente buscando unha minimización do tempo de entrega e co mínimo custe. Isto supón centrar os esforzos na xestión no punto de destino, xestión no punto de orixe e xestión da forma de transporte.

Unha plataforma loxística é un área delimitada dentro da cal se exercen, por diferentes operadores todas as actividades relativas ó transporte, á loxística e á distribución de mercadorías tanto para tránsito nacional como internacional[1].

Pódese tamén considerar como un punto ou área de ruptura da cadea de transporte e loxística nos que se concentran actividades e funcións técnicas (carga/descarga, intercambio modal, etiquetado, paletización, picking, retractilado, almacenamento, etc.) que poden ofrecer un valor engadido á mercancía, polo tanto,

non debe considerarse unha plataforma loxística tan só como un área para o intercambio modal, senón que pode constituír un sistema para incrementar o valor da carga.

Entre os beneficios que pode ofrecer a instalación dunha plataforma nunha área determinada, que favorece a recolocación de empresas neste espazo, atópanse a revalorización de solo, mellora de áreas degradadas, condicións privilexiadas de accesibilidade, etc. Ademais, debido o aumento do fluxo das mercadorías que é preciso transportar e manipular, os ingresos do erario público aumentan, por consecuencia crecen os seus recursos fiscais.

Polo tanto, as vantaxes das plataformas loxísticas son evidentes e contribúen en grande medida ó desenvolvemento e expansión da economía dos mercados.

As actividades do transporte e a loxística apóianse para a súa operatividade nas redes infraestructurais de transporte: estradas, rede ferroviaria, aeroportos, portos. A eficacia e calidade desta rede é a que condicionará os niveis de eficiencia da actividade loxística e de transporte. Polo tanto, é desexable contar cun sistema de transportes óptimo, que mellore a competitividade das empresas e por conseguinte a eficiencia económica dunha determinada área.

As actuacións estatais que máis poden influír na mellora da loxística, van desde a regulamentación encamiñada a favorecer un transporte máis fluído, ata a inversión en infraestructuras de transporte, pasando pola creación e potenciación de centrais de transporte, plataformas loxísticas,etc.

En canto ás inversións en infraestructuras de transporte, con respecto ás estradas no que se refire á Eurorrexión Galiza - Norte de Portugal, os estados actualmente están aumentando a capacidade das vías principais, reducindo así a saturación e o tempo de transporte.

Para acadar unha mellora na loxística, e por conseguinte no transporte de mercancías é necesario complementar os investimentos nos diferentes modos de transporte con infraestructuras complementarias como as plataformas loxísticas que faciliten o intercambio modal.

A existencia de mercados cada vez máis amplos, diversificados e esixentes e a concentración dos centros de producción, reduce os lotes a transportar e eleva as necesidade de envíos máis frecuentes. Esta circunstancia ofrece unha oportunidade de expansión ás plataformas loxísticas ou centros de transporte.

O transporte de mercadorías para ser eficaz, seguro e competitivo debe facerse baixo a perspectiva da complementariedade entre os diferentes modos de transporte, e entre estes e as diferentes plataformas loxísticas. Ademais, debe promover unha mobilidade sostible, é dicir, promover servizos ambientalmente limpos e socialmente aceptados.

Este transporte sostible supón pasar das tradicionais políticas unimodais, que consideran cada modo de transporte de forma individualizada, a unha concepción integral do sistema, que potencie as cadeas de transporte que usan en cada tramo o modo de transporte máis adecuado.

A intermodalidade, definida pola Comisión Europea, como unha característica dun sistema de transporte en virtude da cal empréganse de forma integrada alomenos dous modos de transporte diferentes para complementar a cadea de transporte porta a porta, permite, mediante un plantexamento global, unha utilización máis racional da capacidade do transporte dispoñible. Non pretende impor unha opción modal, pero permite utilizar mellor o ferrocarril, as vías navegables e o transporte marítimo que por si solos non permiten o transporte porta a porta.

Modos de transporte	Definición
Transporte intermodal	Sistema no que dous ou mais modos de transporte interveñen no transporte dun envío de mercadorías de forma integrada, sen procesos de manipulación, nunha cadea de transporte porta a porta. Un dos transportadores organiza todo o proceso, de acordo á distribución da responsabilidade.
Transporte multimodal	Movemento de mercadorías usando dous ou máis modos de transporte, cuberto por un contrato de transporte multimodal, entre lugares distintos. O operador (MTO) que organiza o transporte, faise responsable de todos os traxectos e expide un único Documento de Transporte Multimodal.
Transporte combinado	Concepto empregado pola Comisión Europea para designar o transporte intermodal entre dous estados membros da Unión Europea, no cal os percorridos principais realízanse habitualmente en vía férrea, vía navegable ou travesía marítima e con o mínimo recorrido posible por estrada, exclusivamente na etapa inicial e a final.
Transporte combinado acompañado	Designana o transporte dun vehículo de transporte por estrada enteiro acompañado polo conductor, mediante outro modo de transporte (ferry, tren,etc.). Denimínase non acompañado cando non viaxa co conductor.

Fonte: Ministerio de Fomento e Naciones Unidas

En Europa a explotación do transporte intermodal é deficitaria representando tan só o 20% do transporte de mercadorías. A realidade mostra que este tipo de transporte freouse. Fronte ó actual predominio do transporte único, calquera cambio de modo de transporte nun traxecto supón cambiar de sistema, en vez de tratarse dun mero transbordo técnico. Esta situación xera prezos máis elevados, demoras nos prazos de entrega, menos dispoñibilidade de servizos de calidade, limitacións do tipo de mercadorías, máis riscos de desperfectos, etc., que fan que o transporte intermodal sexa menos competitivo respecto o transporte unimodal.

Polo, tanto é necesario a planificación de sistemas intermodais de transporte que permitan tanto a posibilidade de conectar distintos territorios, como a conexión dun mesmo territorio mediante distintas modalidades de transporte ou sistemas de comunicación. As novas infraestructuras de transporte xa construídas así como as planificadas mostran a importancia do intercambio modal como un dos elementos clave para manter, aumentar e potenciar o transporte de mercadorías nun determinado espazo.

7.1. A localización empresarial.

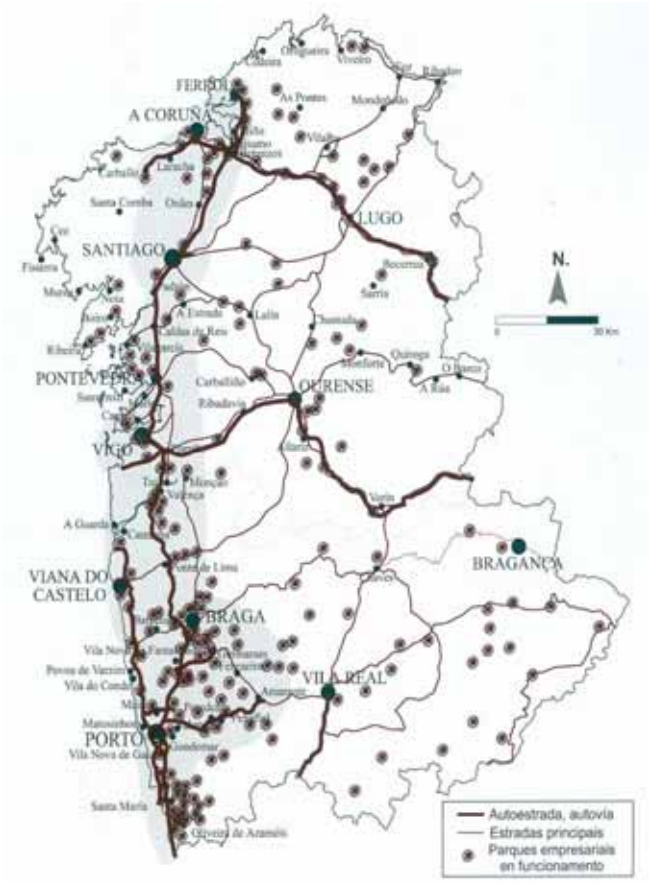
Nos últimos anos estase producindo unha importante transformación que afecta á forma e ó espazo onde as empresas desenvolven a súa actividade. Así nas ultimas dúas décadas, a concentración da producción de bens e servizos está a ser modificada, existindo nestes momentos unha distribución máis difusa e non cen-

trada nos tradicionais polos, como son as grandes cidades da Eurorrexión (Ferrol, A Coruña, Vigo e Porto), que se atopan saturadas e conxestionadas. As empresas prefiren instalarse en espazos non afastados destes núcleos urbanos que teñen menor xerarquía funcional, ben comunicados e que ofrezan servizos básicos.

O solo acondicionado, os servizos específicos ofrecidos, as redes de conexión entre as diferentes infraestructuras de comunicación, entre outros, son elementos básicos para o desenvolvemento da producción ó facilitar a mobilidade de persoas e mercadorías, para estimular a localización conxunta de empresas e para producir economías de aglomeración que favorezan un crecemento económico sostido.

Nos novos plantexamentos productivos das empresas predominan os sistemas de producción en rede, asociados á propia descentralización productiva en diferentes sedes ou establecementos, algo que para que funcione precisa de conexións continuas e rápidas que permitan o transvase de mercadorías.

Xunto a estes plantexamentos de localización empresarial, hai que valorar tamén a especialización industrial ou comercial das empresas á hora de elixir a súa localización. Así, novas empresas que poden estar relacionadas directa ou indirectamente coas principais empresas do sector, aséntanse en lugares próximos a estas co fin último de maximizar as súas relacións.



Fonte: Consorcio da Zona Franca de Vigo. Parques Empresariais de Galiza e Norte de Portugal. 2003

A localización de empresas e parques empresariais na Eurorrexión organízase en torno ás cidades principais e concellos cun certo dinamismo económico, producíndose un forte contraste entre as áreas costeiras, articuladas a partir de aglomeracións urbanas, e os espazos do interior. A localización empresarial nestas aglomeracións urbanas está desbordada, polo que a actividade espállase polos concellos da primeira e segunda coroas periféricas. Isto ocorre en Ferrol, A Coruña, Santiago de Compostela, Pontevedra, Vigo, Braga, Guimarães e Porto, onde as empresas deciden instalarse en concellos como Fene, Culleredo, Ames, Marín, O Porriño, Maia ou Famalicao. Pola contra, no interior o asentamento de empresas aínda segue sendo minoritario con lugares puntuais como Ourense, Lugo Verín, Chaves, Bragança ou Vila Real.

O centro económico da Eurorrexión organízase entorno a catro grandes nós que se dispoñen de forma lineal a partir das autoestradas que percorren esta rexión de norte a sur a través de 290 kilómetros.

Segundo un estudio realizado polo Consorcio da Zona Franca de Vigo[2] nos últimos anos o número de parques empresarias na Eurorrexión incrementouse considerablemente. Así no ano 2003 existen un total de 201 parques empresariais ou zonas industriais, das que 81 corresponden a Galiza e 119 á Rexión Norte de Portugal.

Os condicionantes da localización empresarial en determinadas áreas son moi variados, pero un dos mais relevantes é as vías de comunicación. Neste sentido os parques atópanse seguindo as infraestructuras de transporte principal. Na Eurorrexión a maior concentración de empresas atópase arredor da autoestrada do atlántico de alta capacidade (A-9 en Galiza, A-3-IP1 en Portugal), próxima os portos de Ferrol, A Coruña, Vilagarcía de Arousa, Vigo e Porto e preto dos aeroportos de A Coruña Vigo e Porto. E en menor medida esta concentración de parques empresariais sitúase nas proximidades da A-6 que discorre entre Arteixo e Becerreá pasando por Lugo, da A-52 que une os concellos de Vigo e Verín pasando por Ourense (saída natural cara a Meseta), da A-1-IP1 que une Caminha con Porto, atravesando Viana do Castelo e da A-4-IP4 que une Porto con Amarante.

En Galiza, o maior número de parques empresariais están na provincia de A Coruña cun total de 28, dos que o 50% están concentrados no gran espazo do Golfo Ártabro, en concreto nas comarcas de A Coruña, Eume e Ferrol. No interior da provincia atópanse os parques próximos a Santiago de Compostela que comezan a ter un peso considerable debido ó auxe económico da capital de Galiza, son os de Santiago, Ordes, Cerceda, Padrón, Melide e Arzúa. E, por último, no suroeste da provincia destacan os parques das comarcas de Noia e Barbanza influenciados polo desenvolvemento económico das Rías Baixas e pola súa vinculación co eido mariño.

Provincia de Coruña	
Comarca	nº parques
Arzúa	1
Barbanza	3
Bergantiños	2
Betanzos	2
Coruña	7
Eume	3
Ferrol	4
Noia	1
Ordes	2
Santiago	1
Sar	1
T. de Melide	1
TOTAL A Coruña	28

Fonte: Consorcio Zona Franca de Vigo. 2003

[2] Consorcio Zona Franca de Vigo. *Parques Empresariais de Galiza e Norte de Portugal.* 2003

Na provincia de Pontevedra existen un total de 22 parques, dos que o 45,45% sitúanse nas comarcas de Vigo e O Salnés. Na comarca de Vigo, espazo que ten a maior tradición industrial de Galiza, localízanse os parques de maiores dimensións en canto a superficie e absorción de empresas, en concreto temos dous en Vigo, dous en O Porriño e un en Gondomar. En O Salnés atópanse o mesmo número de parques pero cunhas dimensións moito menores que os da comarca de Vigo, en concreto distínguense os parques situados nos concellos de Vilagarcía de Arousa, Vilanova de Arousa, Ribadumia, Meis e Meaño. A comarca do Deza, conta con catro parques, dous en Lalín un en Silleda e outro en Agolada, que están a incrementar a súa actividade gracias o enlace entre Santiago de Compostela e Ourense. Nesta provincia atópanse ademais os parques de Pontevedra, os das comarcas de Tabeirós-Terra de Montes (A Estrada, Forcarei) e Ulla-Umia (Cuntis) e os situados na área de influencia de Vigo, os da comarca do Condado-Paradanta (Salvaterra de Miño e A Cañiza), e o da comarca de O Morrazo (Bueu).

Provincia de Pontevedra	
Comarca	nº parques
A Paradanta	1
Caldas de Reis	1
Deza	4
O Condado	1
O Morrazo	1
O Salnés	5
Pontevedra	2
Tabeirós	2
Vigo	5
TOTAL Pontevedra	22

Fonte: Consorcio Zona Franca de Vigo. 2003

A provincia de Lugo concentra un total de 21 parques, destacando nela os parques situados na comarca da Terra Chá, espazo que presenta un certo dinamismo pola súa aproximación á cidade de Lugo e á autoestrada A-6, cun total de 7 parques, situados estes nos concellos de Vilalba, Guitiriz, Xermade, Begonte, Castro Rei e Cospeito. Nesta provincia tamén destacan os parques da comarca de Lugo, con dous na propia cidade e un en Rábade, os situados na comarca de Terra de Lemos, onde tamén existen tres actuacións deste tipo, cos exemplos de Bóveda, Saviñao e Monforte. Neste último concello existe a previsión de crear un Porto Seco polo que o dinamismo empresarial case inexistente nesta comarca podería verse beneficiado cara o futuro. Ademais no tercio norte da provincia existen catro parques situados nos concellos de Cervo, Xove, A Pontenova e Meira e na metade sur aparecen unha serie de parques empresariais en distintas cabeceiras comarcais: Chantada, Sarria, Becerreá e Quiroga este último moi vinculado coa explotación da pizarra.

Provincia de Lugo	
Comarca	nº parques
Chantada	1
Lugo	3
Mariña Occidental	2

Provincia de Lugo	
Comarca	nº parques
Mariña Oriental	1
Meira	1
Os Ancares	1
Quiroga	1
Sarria	1
Terra Chá	7
Terra de Lemos	3
TOTAL Lugo	21

Fonte: Consorcio Zona Franca de Vigo. 2003

Na provincia de Ourense destacan tan só 10 parques empresariais situados a maior parte deles na comarca de Ourense e a Limia, con tres cada unha, beneficiados estes pola súa proximidade ó gran centro económico da Galiza interior e á autovía das Rías Baixas que da acceso a Galiza desde a Meseta. No resto da provincia aparecen outras instalacións situadas nos concellos de O Carballiño, Verín e Allariz.

Provincia de Ourense	
Comarca	nº parques
A Limia	3
Allariz – Maceda	1
O Carballiño	2
Ourense	3
Verín	1
TOTAL Ourense	10

Fonte: Consorcio Zona Franca de Vigo. 2003

Se se fai unha comparación do número de parques nas catro provincias galegas en relación á poboación de cada unha delas, constátase que é en Lugo onde existen un maior número de parques por cada 1000 habitantes (0,0582), seguido de Ourense (0,0292), A Coruña (0,0249) e Pontevedra (0,0237).

En canto o nivel de ocupación de todos estes parques, establécese que en xeral teñen un nivel de ocupación elevado, destacando as provincias de A Coruña e Pontevedra cuns porcentaxes de 87,60% e 83,90% respectivamente. As provincias orientais posúen un grado de ocupación menor. Lugo é a que dispón de inferior porcentaxe media de ocupación (69,80%) e en Ourense, onde existen a metade de parques que en Lugo, o grado de ocupación (79%) é maior que este último, quizais debido a súa concentración en áreas máis accesibles e que teñen maior atractivo.

En Portugal o solo industrial ó igual que acontece en Galiza presenta concentración diferentes segundo onde se sitúe. Deste xeito son os concellos do litoral onde a dotación para este tipo de solo e o número de empresas alí instaladas é moito maior que nas zonas do interior. Este espazo caracterizado pola presencia de importantes centros urbanos como Braga, Guimarães e a Área Metropolitana de Porto é un destacado centro económico e empresarial de Portugal que favorece a instalación de numerosas empresas non so de Portugal senón tamén de Galiza.

Pola contra nos territorios interiores do norte de Portugal atópase un espazo moito menos dinámico economicamente e peor comunicado co anterior. De todas formas aqueles núcleos urbanos que funcionan como centros administrativos e económicos e que están algo mellor comunicados co litoral mediante unha vía de alta capacidade como é a A-4-IP4, experimentan un certo dinamismo á hora de atraer a instalación de empresas de nova creación e de empresas situadas no litoral e que se atopan saturadas. Estes son os de Bragança, Vila Real e Mirandela. Tamén espazos próximos a Galiza e ás vías que se comunican co interior da Península (A-52: Autovía das Rías Baixas) están a atraer empresas que queren abranguer comercialmente todo o territorio da Eurorrexión.

Se se analiza a concentración de parques empresariais ou zonas industriais no norte de Portugal constátase que a maior concentración dos mesmos atópase entre os Vales do Cavado, do Ave e do Sousa, Grande Porto e entre Douro e Vouga, arredor dos centros urbanos máis ó litoral. Todos os concellos que compoñen estes agrupamentos absorben case que o 60% do total de parques empresariais, presentando o resto unha certa dispersión cara outros concellos do interior, pero que polas boas comunicacións terrestres estanse vendo favorecidos pola instalación de empresas.

Portugal	
Agrupamento de concellos	Nº parques
Vale do Minho	8
Vale do Lima	6
Vale do Cávado	15
Vale do Ave	16
Vale do Sousa	9
Grande Porto	9
Entre Douro e Vouga	21
Alto Tâmega	6
Baixo Tâmega	9
Terra Fria Transmontana	4
Terra Quente Transmontana	6
Vale do Douro Norte	4
Vale do Douro Sul	2
Vale do Douro Superior	4
TOTAL NORTE PORTUGAL	119

Fonte: Consorcio Zona Franca de Vigo. 2003

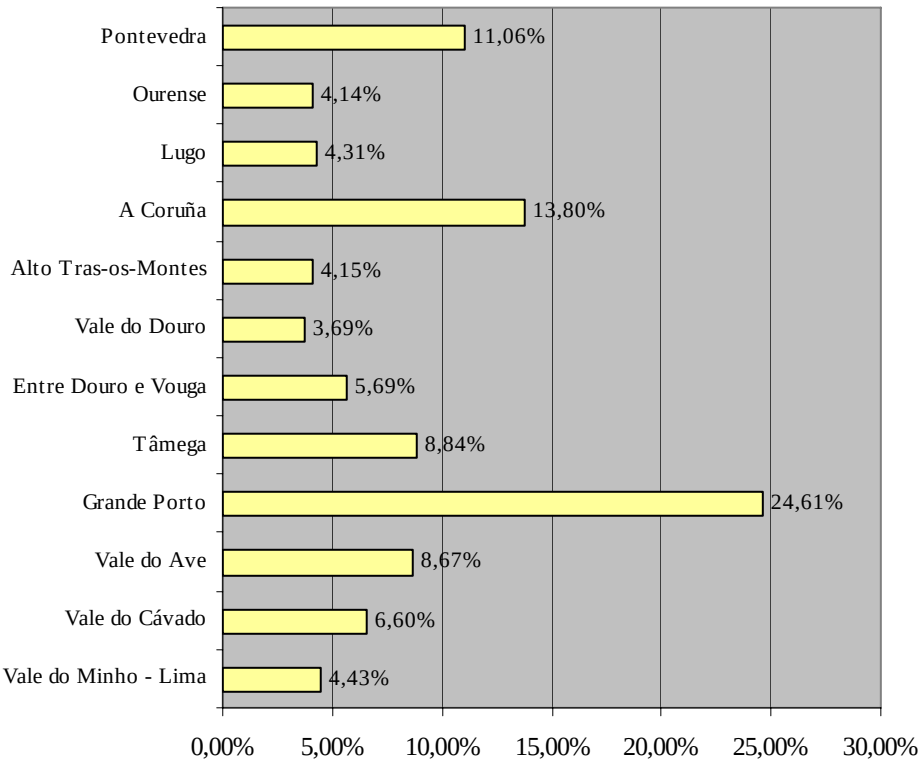
En canto á especialización productiva desta rexión constátase unha representación das actividades vinculadas á agricultura e á gandería seguida, das actividades industriais, aínda que tan só nas áreas do litoral. Pero o análise a nivel intrarexional evidencia un maior peso relativo da industria e unha menor terciarización na parte portuguesa fronte á galega. Pese sen embargo a unha maior capacidade de creación de emprego do sector industrial do lado portugués, é en Galiza na que se comproba a existencia dunha estructura industrial máis robusta. Mentres no norte de Portugal dominan as actividades ligadas á industria téxtil, do vestido, coiro e calzado, en Galiza dominan os ramos da alimentación e bebidas, material de transporte, materiais de construcción e maquinaria. Esta maior robustez da estructura industrial galega en relación co norte

de Portugal é máis evidente se se consideran os productos exportados, de menor valor engadido, no caso do téxtil e do calzado portugueses en comparación cos de material de transporte (automóbil e sector naval) galegos. Este feito reflexa unha vantaxe para Galiza, cuxa balanza comercial co norte de Portugal lle é mais favorable.

Facendo unha análise do número de empresas que desenvolven a súa actividade na Eurorrexión (independentemente de que están situados nun parque empresarial ou zona industrial) constátase que existen un total de 512.969 empresas, absorbendo o Norte de Portugal o 66,68% e Galiza o 33,32% delas.

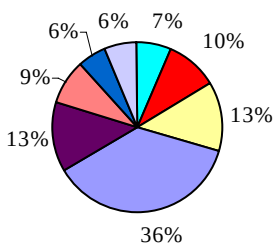
Analizando os gráficos obsérvase como a maior concentración prodúcese en Galiza na provincia de A Coruña e en Pontevedra, e no Norte de Portugal en Grande Porto e entre os Vales do Támega e do Ave, sempre situadas, tal como acontecía cos parques empresariais, nas proximidades das grandes aglomeracións urbanas como A Coruña, Vigo ou Porto.

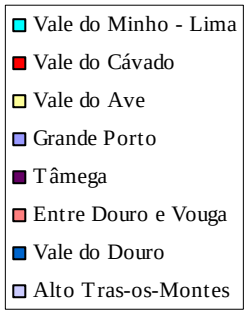
Distribución das empresas na Eurorrexión



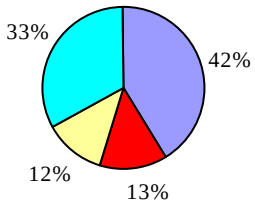
Fonte: IGE. Directorio de Empresas e INE Portugal.

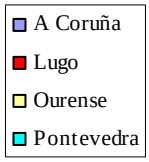
Distribución das empresas do Norte de Portugal por NUT III





Distribución das empresas galegas por provincia





Fonte: IGE. Directorio de Empresas e INE Portugal. 2002.

7.2 infraestructuras enerxéticas.

O sector enerxético ten para a Eurorrexión un elevado valor estratéxico pola súa achega ó PIB de ámbalas dúas rexións, e porque é unha das principias fontes de emprego.

Para garantir un subministro enerxético de calidade e permitir un funcionamento do mercado en competencia efectiva é necesario e imprescindible a existencia dunhas infraestructuras suficientes que soporten a cobertura da demanda de enerxía eléctrica e de gas natural.

No ano 2001 Galiza xestionou 12.838 ktep de enerxía primaria: 3.140 ktep autóctonos e 9.698 ktep importados (na súa maioría petróleo e carbón) e Portugal[3] xestionou, no ano 1999, 21.821 ktep de enerxía primaria: 2.245 ktep autóctona e 19.576 ktep importada

Esta enerxía primaria, mediante distintos procesos, transformouse en Galiza en 8.986 ktep e en Portugal en 14.607 ktep de enerxía dispoñible para consumo final (calor, electricidade ou usos do transporte). Desta análise pódese concluír que tanto Galiza como Portugal teñen unha grande capacidade para a transformación de recursos enerxéticos.

Con respecto á enerxía eléctrica tanto Galiza como Portugal son autosuficientes en materia de abastecemento desta enerxía dispoñendo de marxes de reserva suficientes.

A infraestructura de transporte eléctrico baséase principalmente en dúas liñas de alta tensión (LAT) de 400 kW que permiten a conexión cos sistemas de Castilla e León. A primeira delas une a central térmica de As Pontes coa de Compostilla e con Montearenas e a outra discorre dende Cartelle ata Lomba. Ámbalas dúas

[3] Non se dipón de datos desagregados para a rexión Norte de Portugal

liñas están interconectadas mediante outra liña de alta tensión de 400 kV, As Pontes - Mesón do Vento - Cartelle, que permite manter as circulacións de potencia no caso de desconexión intempestiva dunha delas.

Ademais hai que considerar a conexión existente con Portugal mediante a liña de 400 kV Cartelle-Lindoso, que permite os intercambios de enerxía transnacionais.

Esta rede de transporte española e portuguesa pertencen a varias empresas que na súa maioría son propiedade de REE no caso de España e da REN en Portugal, e que son os únicos operadores do sistema. Tanto a REE como a REN teñen estructuras accionarais diversificadas, ambas, sen embargo, teñen participación pública e de as empresas eléctricas existentes.

Un factor clave da competitividade empresarial xira en torno a unha xestión racional e eficiente dos recursos enerxéticos. Así en aras de acadar unha mellora da competitividade neste sector os gobernos de España e Portugal están a crear o Mercado Ibérico da Electricidade (MIBEL) que suporá a creación dun mercado enerxético común, resultado da suma do español e do portugués. Do MIBEL poderán beneficiarse cincuenta millóns de consumidores que terán a oportunidade de elixir libremente un provedor de servizo eléctrico, permitirase polo tanto a libre competencia entre empresas ibéricas de forma que se mellorará o aumento da calidade dos servizos e a reducción de precios no subministro eléctrico tanto ó público en xeral como ás empresas.

A creación dun mercado enerxético común pode ser o punto de partida para que ambos países unan as súas forzas para cumprir as recomendacións do protocolo de Kioto, dando prioridade á utilización de enerxías renovables e respectuosas co medio ambiente.

En canto a rede de gasoductos, a Eurorrexión conta cunha rede que ten un percorrido entre Porto – Tui – Ribadeo –Asturias – León que deixa dispoñible para Galiza unha capacidade de 5.000 millóns de termias anuais (Mter/año), ampliable en 9.000 millóns mediante a colocación de estacións de compresión. Deste gasoducto principal saen catro derivacións en alta presión (ramal a Ourense, Ferrol, A Coruña e Curtis) e outros ramais, que alimentan as redes das localidades próximas a ditos gasoductos principais e a Lugo.

O Grupo Gas Natural S.A., conta con máis de 50.000 clientes, distribuídos nun total de 18 localidades, entre las que se atopan A Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra, Vigo, Ferrol e Santiago de Compostela.

A producción nacional en España é moi escasa, polo que o aprovisionamento de gas faise fundamentalmente a través dos gasoductos internacionais e de buques metaneros, que transportan o gas natural en estado líquido ata as terminais de regasificación existentes no país. Durante o ano 2003 o principal subministrador foi Arxelia, seguido de Nixeria, os países do Golfo Pérsico e Noruega.



A Eurorrexión e en concreto Galiza atópase entre as áreas máis afastadas dos puntos de entrada de gas á Península. Para superar esta desvantaxe é preciso dispor dunha entrada propia ó Sistema Ibérico de Gas Natural, que se pretende concretar na planta de recepción, almacenamento e regasificación de gas natural licuado (GNL), que Reganosa vai construír en Mugardos.

No ano 2000, Galiza xestionou o 10% da enerxía primaria total nacional dos que o 24% era autóctona e o resto foi importado (na súa maioría petróleo e carbón).

Esta enerxía primaria transformouse, mediante distintos procesos, en enerxía dispoñible para consumo final, dos que o 65% destináronse a consumo interno e o 35% exportouse. Polo tanto, pode dicirse que Galiza dispón dunha gran infraestructura tecnolóxica que a dota dunha importante capacidade para a transformación de recursos enerxéticos primarios.

Por outra banda, e facendo referencias as infraestructuras de oleoductos deste espazo, a existencia de dúas refinerías unha en A Coruña e outra en Leça da Palmeira – Matosinhos confire á Eurorrexión unha presencia significativa na xestión de recursos enerxéticos a nivel nacional, destinándose os productos transformados tanto ó mercado interior como ó exterior.

A construcción e posta en servizo dun oleoducto entre a refinería de A Coruña e un centro de recepción de combustibles, situado en Vigo, reduciu os custos de distribución e desconxestionou as principais vías de comunicación entre ambas cidades.



7.3 infraestructura soporte á sociedade do coñecemento.

Nos últimos anos diferentes estudios concordan en que está a comezar unha nova etapa na historia, a era da Sociedade da Información. Esta nova etapa, caracterizada por un volume enorme de información e por unha espectacular facilidade para acceder á mesma, xorde como consecuencia das novas tecnoloxías. A evolución das novas tecnoloxías da información, o acceso a ela e os cambios no contorno económico-social exercen un empuxe que acada a todos os sectores da sociedade.

O principal impulsor do sector das Tecnoloxías da Información e das Comunicacións (TIC) é sen dúbida Internet. A través da rede é posible o acceso instantáneo á información e directamente á fonte que a produciu. Desde a súa aparición o número de usuarios de Internet crece imparablemente de maneira exponencial, sendo neste momento máis de 750 millóns de persoas no mundo as que utilizan habitualmente a Rede.

Este dinamismo tecnolóxico que estamos a vivir esixe esforzos de adaptación das persoas e das organizacións. As Administracións públicas no son alleas a esta evolución e teñen a obriga de adaptarse ós novos tempos que corren. Tamén a Eurorrexión, como parte esencial da sociedade mundial, ten un dos seus mais importantes retos: a dinamización do seu tecido empresarial e da sociedade en xeral, por medio das novas tecnoloxías e da sociedade do coñecemento.

Neste capítulo tratarase de establecer cal é a situación das infraestructuras físicas que, no ámbito das telecomunicacións, dan soporte á conexión a Internet ós cidadáns, por unha banda, e ás empresas por outra. A

maiores, valoraranse as actuacións das institucións como promotoras do desenvolvemento da sociedade do coñecemento por medio de iniciativas e servizos implantados baseándose nas mesmas.

Analizarase, así mesmo, a necesidade, incluso a urxencia, da implantación da administración electrónica dentro da Eurorrexión, e ata onde chega e cal é o seu alcance na actualidade, estudiando o nivel de implantación e o uso que os concellos do Eixo Atlántico fan das TIC, como ferramenta que permite ás administracións xestionar con maior calidade e eficacia os recursos públicos. Con todo, preténdese obter unha visión inicial do estado de cada un dos concellos analizados de forma individual, alomenos dous en Galiza e dous no Norte de Portugal, para ter unha primeira representación de cal pode ser a situación do conxunto do Eixo.

Finalmente, como resultado desta primeira análise sobre a cuestión, estableceranse as guías de traballo que teñan como obxectivo crear actuacións para favorecer de forma específica, en cada un dos concellos, o papel de promotores e dinamizadores da sociedade do coñecemento, así como a súa interacción cos cidadáns mediante estas iniciativas, para que de forma conxunta na totalidade do eixo estas actividades favorezan a profundización da integración no tecido social e empresarial do mesmo.

Metodoloxía de traballo e parámetros clave.

Para poder realizar este capítulo recolleuse información sobre as Tecnoloxías da Información e Comunicación presentes na Eurorrexión, a súa evolución e tívose en conta o uso que se fai delas por parte dos cidadáns, as empresas e a Administración Local.

Para obter información sobre o uso das TIC por parte dos cidadáns recorreuse ós informes elaborados por distintos organismos como o Instituto Nacional de Estatística de España e o Instituto Nacional de Estatística (INE) de Portugal.

A comparativa sobre a penetración e uso das TIC nas empresas de Galiza e o Norte de Portugal realizouse baseándose nos datos proporcionados polo Observatorio TIC da Xunta de Galiza e os estudios confeccionados polo INE de Portugal, tales como o denominado “Inquérito à Utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Empresas 2003”.

Para poder realizar unha aproximación á situación das TIC nas diferentes administracións locais que conforman o Eixo Atlántico, elixiuse catro concellos representativos, dous situados na parte galega (Santiago de Compostela e Vigo), e outros dous na parte portuguesa (Vilanova da Gaia e Chaves). Nestes concellos realizáronse entrevistas cos responsables dos departamentos de informática para poder coñecer de primeira man a situación actual e os proxectos futuros relacionados coas TIC.

Valoración xeral da situación.

A Sociedade da Información susténtase fundamentalmente en dous tipos de infraestructuras tecnolóxicas: por unha banda as redes de datos e por outra as redes de telefonía, tanto móbil como fixa.

Telefonía Fixa.

As redes de telefonía fixa contan na actualidade con gran difusión, e son accesibles en todos os concellos que forman o Eixo Atlántico.

A operadora que abarca un maior número de clientes nos concellos galegos segue sendo a antiga compañía estatal de telefonía, Telefónica de España S.A., aínda que están xurdindo novas alternativas como R Cable e Telecomunicaciones Galiza S.A., que a finais de 2003 xa contaban con máis de cento vinte mil abonados e daba cobertura a case catrocentos mil.

A situación nos concellos portugueses é similar, sendo o Grupo Portugal Telecom a compañía que acada unha maior cota de mercado; en torno ó 94,47%[4] a finais de 2003. O resto de operadores en actividade, doce en total, repártense o 5,53% restante. Destaca o caso da cidade de Braga, que conta cun operador propio: Bragatel, aínda que os servizos de telefonía que esta empresa ofrece non se basean no tradicional par de cobre, senón que ofrecen Voz sobre IP[5].

Telefonía Móbil.

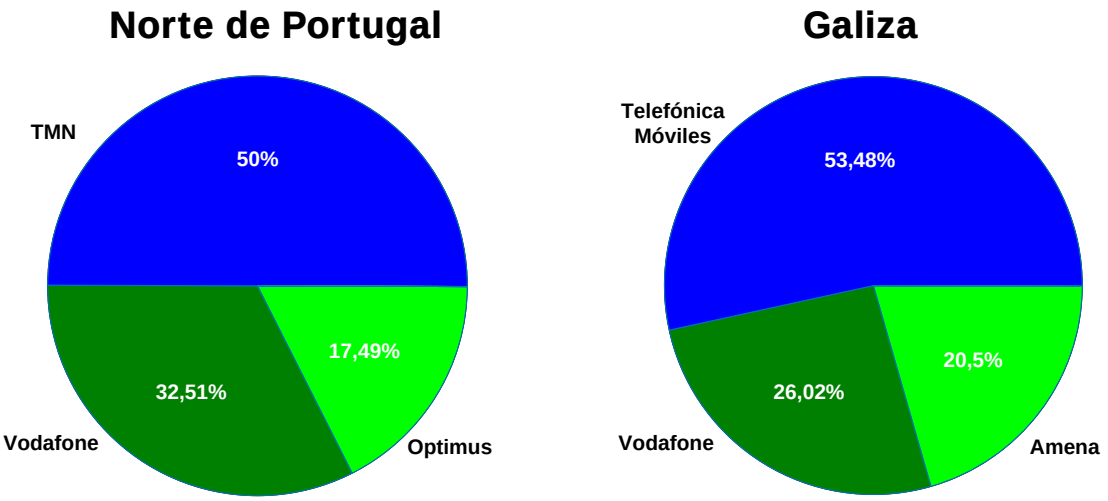
Este servizo goza de moita aceptación entre os cidadáns da Eurorrexión, alcanzando taxas de penetración moi elevadas. No caso de Portugal hai 89,8 terminais móbiles por cada cen habitantes, mentres que en Galiza esta taxa acada os 91,8. Ambas rexións superan a media europea, que se sitúa en 86 teléfonos por cada cen habitantes.

A situación no mercado da telefonía móbil é diferente ó de telefonía tradicional, xa que tanto en Galiza como no Norte de Portugal a operadora tradicional segue liderando o mercado, pero este liderazgo non é tan abrumador como no caso da telefonía fixa. No caso portugués o 50% do mercado o abarca TMN, ligada ó Grupo Portugal Telecom, mentres que en Galiza o 53,4% da cota de mercado é para Telefónica Móviles de España.

[4] Fuente: Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) 2004.

[5] Sistema de telefonía a través de Internet que pretende aproveitar a vantaxe de comunicarse con calquera parte do mundo ó coste dunha chamada local.

A distribución do mercado da telefonía móbil en Galiza e Norte de Portugal a podemos observar no seguinte gráfico:



Fonte: elaboración propia a partir de CMT e ANACOM.

Tanto en Galiza como no Norte de Portugal os clientes decántanse pola modalidade de prepago, sendo un 60% e 79%[6] respectivamente sobre o total dos abonados a servizos de telefonía móbil. Compre destacar que en ambas rexións do Eixo Atlántico o número de abonados á telefonía móbil supera xa ó número de subscritores da tradicional telefonía fixa.

O sistema de telefonía móbil dixital de terceira xeración, coñecido como UMTS[7] , e que está previsto que pronto substitúa ó actual sistema GSM[8] , comeza a estar presente na Eurorrexión; de feito, o Goberno Portugués concedeu en novembro de 2001 catro licencias para a expansión de redes UMTS, tres delas para as compañías que xa viñan ofrecendo servizos de telefonía móbil e outra a unha nova compañía chamada ONI Way.

En Galiza tamén haberá cobertura UMTS e será ofrecida tamén por catro compañías, tres xa existentes e unha de nova creación denominada Xfera.

O lanzamento desta nova tecnoloxía está a ser tímido, e vese freado pola falta e o elevado custe de terminais móbiles adaptados a este sistema e a dificultade na instalación de novas antenas, ben sexa polo endurecemento das ordenanzas municipais ou pola negativa dos veciños á instalación de estas.

[6] Fonte: *GSM World* 2004.

[7] Acrónimo de Universal Mobile Telecomunications System.

[8] Acrónimo de Global System for Mobile Communications.

Internet.

Como dixemos anteriormente, a Sociedade do Coñecemento ten como un piar fundamental o acceso rápido e estable ás redes de datos, ofrecendo así a posibilidade de poder transferir unha grande cantidade de información nun tempo razoable. Este tipo de conexión é a que se coñece como Banda Ancha.

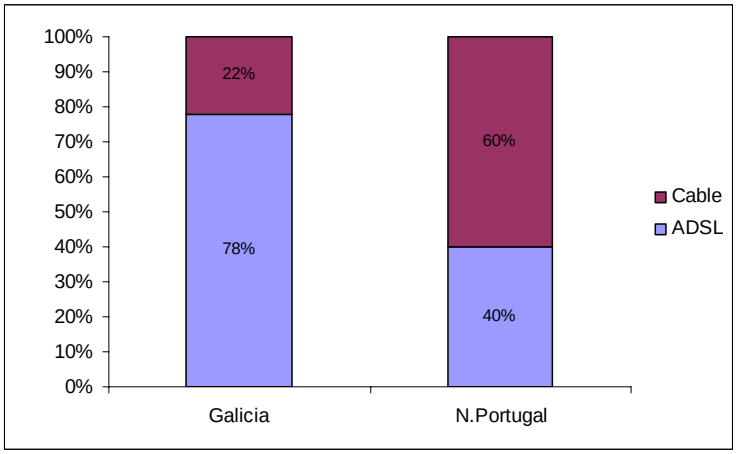
Os servizos de Banda Ancha que actualmente se ofrecen están baseados en dúas tecnoloxías, o ADSL (Asymetric Dixital Subscriber Line) e o Cable.

O primeiro conta cunha grande vantaxe á hora da súa expansión, pois o seu suporte é a liña telefónica analóxica de cobre. Abonda con dispor dun módem especial que posibilita acadar taxas de transferencia de ata 8 Mbps en sentido descendente (é dicir, da rede de telecomunicacións ó usuario) e ata 640 Kbps en sentido oposto. O ADSL conta con algunhas limitacións xeográficas, pois as compañías que ofrecen estes servizos deberán de acometer certas melloras nas súas centrais, proceso que se desenvolve gradualmente, dando prioridade ás zonas con maior densidade de poboación.

Polo que respecta á segunda tecnoloxía, o cable, require da creación dunha rede propia de fibra óptica (soporte, como é sabido, constituído por fibras de silicio por cuxo interior se propagan sinais luminosos que transmiten a información). É a tecnoloxía con maior capacidade de transmisión de información, o que lle outorga numerosas vantaxes, como prestar, de forma integrada, servizos de telefono, Internet de alta velocidade, televisión multicanal, transmisión de datos e todo tipo de servizos electrónicos.

A popularidade destas tecnoloxías non é homoxénea, e así nos concellos galegos predomina o ADSL, mentres que nos portugueses a solución de banda ancha mais difundida é o cable. Esta situación é debida fundamentalmente a que a compañía que tradicionalmente operou nos concellos galegos so ofrece a posibilidade de conexión a través de ADSL, mentres que en Portugal a compañía predominante optou por ofrecer servizo de cable, aínda que desde principios de 2001 tamén ofrece a posibilidade de contratar ADSL.

O seguinte gráfico comparativo mostra os tipos de conexión a Internet de banda ancha en Galiza e Norte de Portugal.



Fonte: Point-Topic 2004.

Convén destacar que, a pesar de que a práctica totalidade dos concellos galegos pertencentes ó Eixo Atlántico xa dispón de rede de fibra óptica, non en todos ofrécese a mesma cobertura, pois aínda se están a realizar tarefas de expansión da mesma.

Habería que comentar, por último, que Portugal é o país da Unión Europea con maior proporción de liñas de cable en relación ás liñas de ADSL, pero este último está a presentar nos concellos portugueses unha taxa de crecemento moi superior á do cable, polo que esta situación podería chegar a investirse .

Unha vez estudiadas as distintas infraestructuras dispoñibles e a popularidade das mesmas, pasarase a describir o uso que se fai das TIC polos cidadáns e as empresas do Eixo Atlántico.

Uso das TIC polos cidadáns.

A continuación analizaremos o grao de penetración das TIC nos fogares da Eurorrexión, estudiando o equipamento do que se dispón na actualidade e os servizos mais demandados.

As TIC convertéronse nun instrumento para o lecer e a comunicación, por exemplo Internet é hoxe en día un canal de comunicación moi destacado, sendo o principal uso que os cidadáns fan del o envío de correo electrónico e a procura de información sobre bens e servizos.

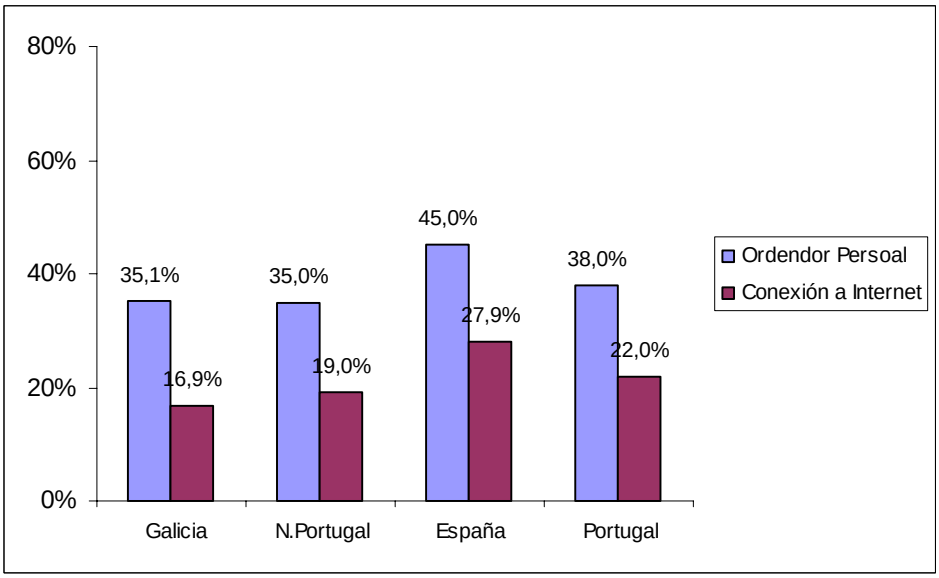
Os últimos datos publicados en 2003 cifraban nun 35,09%[9] os fogares que dispuñan en Galiza de alomenos un ordenador persoal. Este dato supón un importante avance, posto que o mesmo estudio realizado en 2002 estimaba que o 28,73% das vivendas dispuña deste equipamento.

A situación na parte portuguesa do Eixo é moi similar, sendo un 35%[10] as vivendas que contan cun ordenador.

Polo que se refire á conexión a Internet, atopámonos de novo con similitudes entre a parte galega e a portuguesa, sendo o 18% e 19% respectivamente os fogares que contan con acceso á Rede.

No seguinte gráfico comparativo móstrase a penetración do ordenador e o acceso a Internet nos fogares de Galiza e Norte de Portugal.

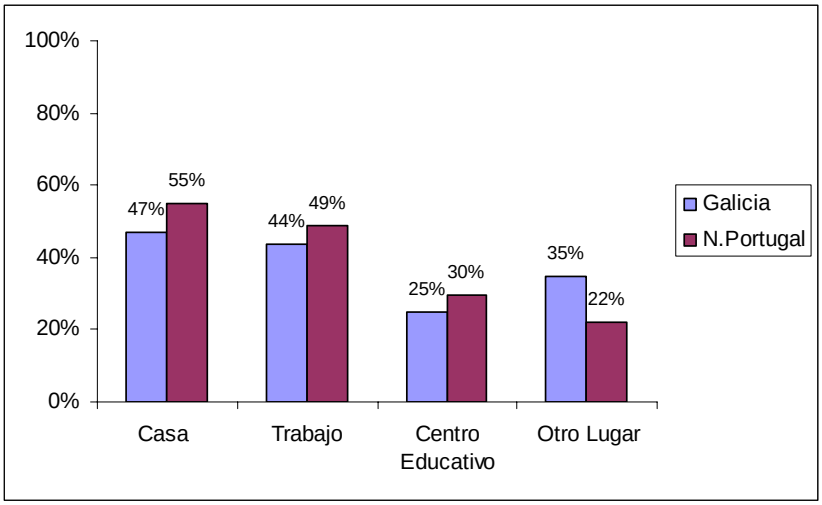
[9] INE España 2003.
[10] INE Portugal 2003.



Fonte: elaboración propia a partir de INE España e INE Portugal 2003.

Á hora de conectarse á Rede, tanto os galegos como os portugueses optan por facelo desde o seu domicilio ou o seu lugar de traballo, aínda que tamén é frecuente conectarse desde as escolas ou universidades, sobre todo entre os mozos.

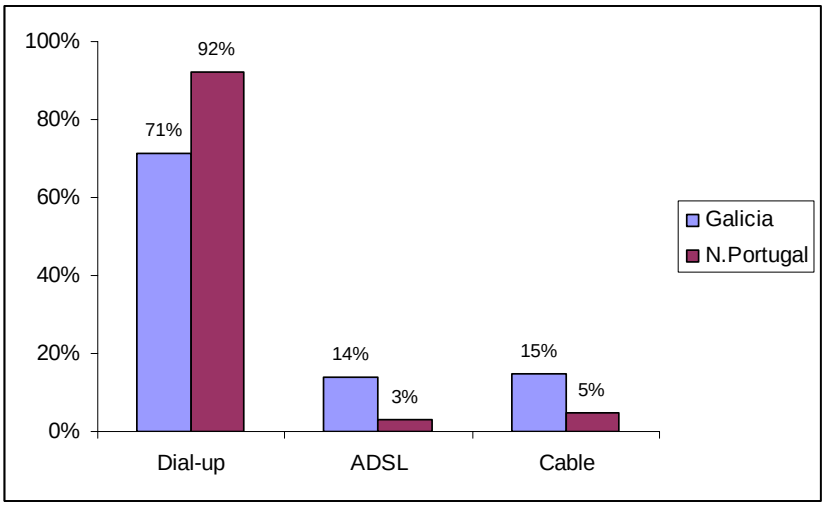
O seguinte gráfico mostra os lugares mais frecuentes de conexión a Internet en Galiza e Norte de Portugal.



Fonte: elaboración propia a partir de INE España e INE Portugal.

En relación á tecnoloxía utilizada para conectarse á Rede, non hai grandes diferencias entre as dúas rexións, onde a maioría dos cidadáns seguen optando pola liña telefónica analóxica en detrimento das conexións de banda ancha, como ADSL e cable. Os elevados prezos e a non dispoñibilidade da infraestructura adecuada son factores que actualmente frean a introducción das conexións a Internet de calidade na Eurorrexión.

O gráfico comparativo que segue mostra o tipo de conexión escollida polos cidadáns en Galiza e Norte de Portugal.



Fonte: elaboración propia a partir de INE España e INE Portugal 2003.

Uso das TIC nas empresas:

A través dos datos obtidos no Instituto Nacional de Estatística de Portugal e o Observatorio TIC da Xunta de Galiza establecerase unha visión comparativa da penetración das TIC nas empresas das dúas rexións do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

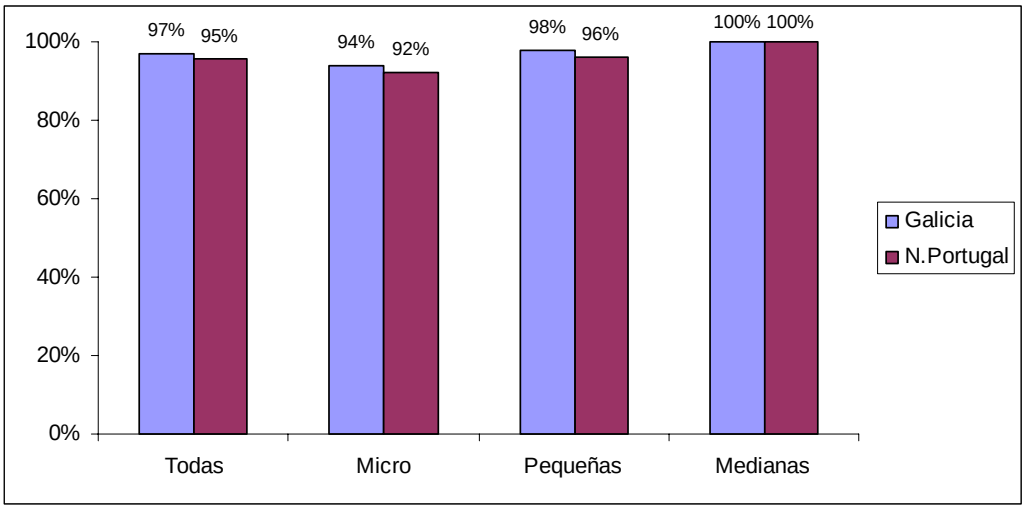
Equipamento Informático.

A presencia de ordenador nas empresas, PYMES sobre todo, é moi similar en ambas rexións: mentres que o 97% das empresas galegas dispoñen de ordenadores, o índice baixa a un 95% no caso das empresas portuguesas.

O uso mais común do ordenador persoal está relacionado coas aplicacións de xestión da empresa, en segundo lugar figuran as aplicacións ofimáticas. Outros usos menos estendidos serían as ferramentas de colaboración, programas de deseño asistido por ordenador, etc.

No referinte ó sector, tanto en Galiza como no Norte de Portugal son as empresas do sector servizos onde se rexistra un maior índice de penetración, pois neste sector a práctica totalidade das empresas dispón de ordenador.

O seguinte gráfico comparativo mostra a penetración do ordenador nas empresas de Galiza e Norte de Portugal segundo a súa dimensión.



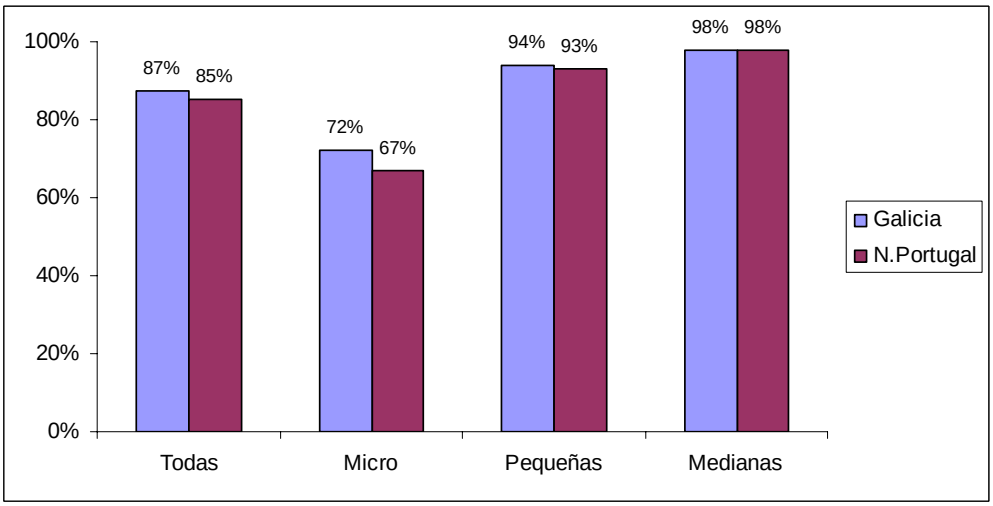
Fonte: Observatorio TIC / Instituto Nacional de Estatística de Portugal 2003.

Atendendo á dimensión da empresa as cifras son case iguais, crecendo o nivel de presencia de ferramentas informáticas e de computación a medida que aumenta o tamaño da empresa.

Internet.

A porcentaxe de empresas que contan con conexión a Internet en Galiza e Norte de Portugal é moi parecido, sendo as medianas empresas as que presentan os índices máis elevados de conexión.

O gráfico comparativo que segue mostra a porcentaxe de empresas de Galiza e Norte de Portugal que dispoñen de conexión a Internet segundo a súa dimensión.



Fonte: Observatorio TIC / Instituto Nacional de Estatística de Portugal 2003.

A tecnoloxía máis utilizada para a conexión a Internet en Galiza e Norte de Portugal é o ADSL, que no caso das empresas galegas acada o 41%, seguido do RDSI cun 29%, mentres que nas portuguesas a porcentaxe de empresas que se conectan á Rede con ADSL é do 32%, e do 12% no caso do RDSI. Hai que destacar o feito de que en Galiza o cable de fibra óptica está a alcanzar unha grande importancia, chegando xa a ser utilizado por un 5% das empresas, mentres que no Norte de Portugal este tipo de conexión está a perder presencia.

Compre lembrar que o cable comezouse a implantar en Galiza en 1999, polo que a súa cobertura de momento é moi inferior á do ADSL, pero naqueles lugares onde é accesible, o grao de contratación desta tecnoloxía polas empresas é moi significativo. De feito as principais entidades financeiras galegas e grandes empresas galegas optaron por traspasar a contratación dos servizos de acceso a Internet á única compañía que ofrece cable en Galiza.

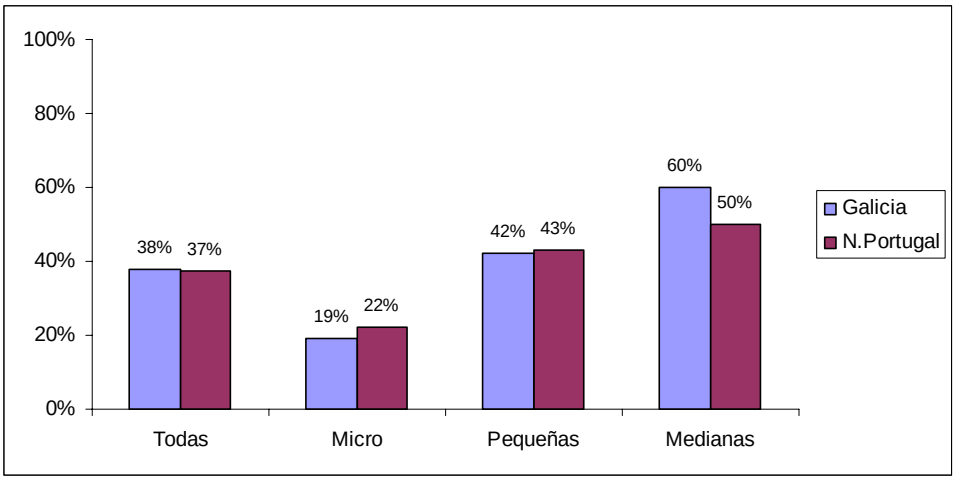
Os principais usos de Internet nas empresas da Eurorrexión son a procura de información sobre productos, servizos, provedores ou clientes e o envío e recepción de correo electrónico.

Presencia en Internet.

A porcentaxe de empresas que dispoñen de sitio web é relativamente baixo tanto en Galiza como no Norte de Portugal, a pesar de ter aumentado significativamente nos últimos anos. Mentres que as empresas medianas galegas presentan un índice superior ó das portuguesas, non ocorre o mesmo coas de menor dimensión.

Os idiomas mais empregados nos sitios web son os oficiais de cada rexión, o portugués en Portugal, e o galego e o castelán en Galiza. A cuarta parte das empresas ofrece os seus contidos tamén en inglés.

O seguinte gráfico comparativo reflicte a porcentaxe de empresas de Galiza e Norte de Portugal que posúe páxina web, segundo a súa dimensión.



Fonte: Observatorio TIC / Instituto Nacional de Estatística de Portugal 2003.

TIC e xestión empresarial.

No referente á utilización de programas de xestión integrado non existen grandes diferencias entre as dúas rexións, sendo as medianas empresas as que mais se decantan por este tipo de paquetes, e dentro deste grupo as pertencentes ó sector extractivo. A maioría das empresas, tanto portuguesas como galegas, utilizan software estándar, aínda que comeza a cobrar importancia o software a medida.

Uso das TIC na administración.

A administración emprega a informática e as telecomunicacións para achegar os seus servizos ós cidadáns. Internet proporciona enormes posibilidades de flexibilizar e facer mais atractiva a relación do público cos servizos da administración. Este novo concepto de uso das novas tecnoloxías por parte dos gobernos e das administracións locais pódese englobar dentro do termo e-Administración.

A e-Administración permite prestar servizos públicos, tanto á cidadanía como ás empresas, mellorando substancialmente aspectos como:

- *Rapidez*. Diminución de tempos e aumento da comodidade (aforro de desprazamentos, por exemplo) en todo tipo de tramitacións.
- *Simplificación e aumento da eficiencia*. Posibilidade de integrar as xestións dentro do sistema de información da administración.
- *Aumento da proximidade e da participación*. Posibilidade dunha maior interacción co cidadán.

Os concellos tamén teñen un papel fundamental dentro da e-Administración. Estes poderán aproveitar as novas tecnoloxías para mellorar a súa relación cos seus concidadáns, e impulsar a súa localidade dentro da aldea global.

A e-Administración vai ligada ó uso dos sitios web como canal básico de comunicación, sendo fundamental ter unha presencia activa dentro de Internet, así como beneficiarse das posibilidades que nos brinda.

Na actualidade a práctica totalidade de concellos dispoñen de portais que permiten novas formas de acceso á administración, desde obter información administrativa ata interactuar con ela a moi distintos niveis de coñecemento e xestión.

Nun primeiro nivel podemos situar a todos aqueles que utilicen Internet como un canal para publicar información destinada ó beneficio dos cidadáns e das empresas, permitindo unha comunicación unidireccional desde a administración.

Nun segundo nivel podemos englobar o uso da rede como canal de comunicación bidireccional, permitindo tanto transmitir información como realizar trámites coa administración, tanto tradicionais, como outros que antes eran impensables.

Un terceiro nivel acadaría a comunicación total entre administración e cidadáns permitindo á cidadanía introducirse virtualmente dentro da administración e participar en certa medida na súa actividade.

Eixo Atlántico.



O uso de portais web polos concellos pertencentes ó eixo atlántico alcanza na actualidade a práctica totalidade dos municipios, superando o 85%, estando a porcentaxe restante en fase de desenvolvemento.

Para os sitios web é moi importante seleccionar o nome do dominio. Este nome será a primeira reseña do portal e qué nos vai ofrecer. O acceso a un sitio está moitas veces relacionado coa facilidade para localizar unha páxina da forma mais intuitiva posible. É así mesmo fundamental a uniformidade dos nomes.

Destacan os nomes dos municipios portugueses, que seguen todos o mesmo patrón: "www.cm-nome do concello.pt". Isto é esencial para non ter que recorrer a buscadores e así localizar o portal da maneira mais fácil posible. Isto non ocorre nos concellos galegos, onde cada concello atende a diferentes pautas. O mais común é utilizar o nome do municipio precedido da palabra "concello".

Un bo indicador desta disparidade é a táboa resumen de todos os dominios dos concellos que forman o Eixo Atlántico:

A Coruña	http://www.aytolacoruna.es/
Braga	http://www.cm-braga.pt/
Bragança	http://www.cm-braganca.pt/
Chaves	http://www.cm-chaves.pt/
Ferrol	http://www.ferrol-concello.es/
Guimaraes	http://www.cm-guimaraes.pt/
Lugo	http://www.concellodelugo.org/
Monforte de Lemos	http://www.concellodemonforte.com/
Ourense	http://www.ourenseconcello.com/
Peso da Régua	http://www.cm-peso-regua.pt
Pontevedra	http://www.concellopontevedra.es/
Porto	http://www.cm-porto.pt/
Santiago	http://www.santiagodecompostela.org/
Viana do Castelo	http://www.cm-viana-castelo.pt/
Vigo	http://www.vigoc.es/
Vilagarcía de Arousa	http://www.ivilagarcia.com/
Vilanova de Gaia	http://www.cm-gaia.pt/
Vila Real	http://www.cm-vilareal.pt/

Análise dos contidos.

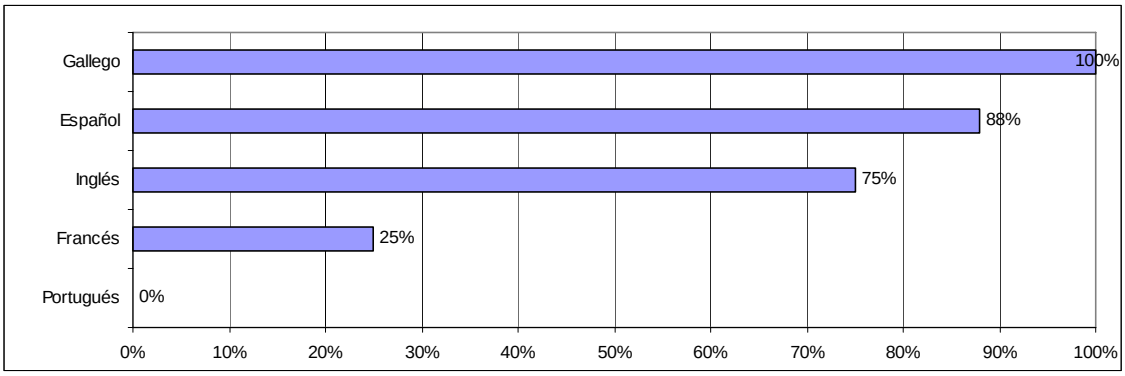
Na actualidade, no desenvolvemento de páxinas web é fundamental ter en conta a usabilidade, entendendo esta como a experiencia do usuario ó interactuar coa páxina. A distribución dos contidos e os enlaces determinan que o usuario localice ou non a información dunha maneira rápida e sinxela.

As páxinas analizadas dos municipios do Eixo Atlántico caracterízanse pola súa usabilidade. Cada unha delas resalta un tipo diferente de información. Observamos que algunhas están orientadas ó cidadán residente e outras ó visitante, pero en xeral son sinxelas e presentan a información de maneira clara e accesible.

Outro punto fundamental é a presentación dos contidos en diferentes idiomas. As páxinas dos municipios están orientadas por un lado a ofrecer servizos ós cidadáns da localidade e por outro lado a dar a coñecer ó posible visitante. Cantos mais idiomas se utilicen na páxina, mais aumentaremos o público potencial que poderá consultala . Nas páxinas analizadas é común o uso dos idiomas oficiais da rexión xunto a outros idiomas maioritarios, como poden ser o inglés e o francés.

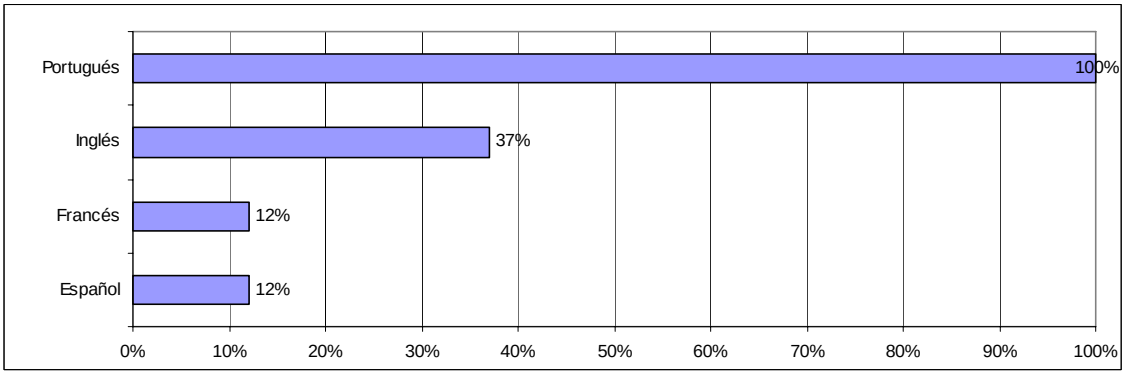
Dentro das páxinas web galegas pertencentes ó Eixo Atlántico é destacable o feito de que o 75% teñen os seus contidos en inglés, o 25% os teñen en francés e, curiosamente, ningunha en portugués. Para as páxinas portuguesas o 37% ten o seu portal traducido ó inglés, o 12% ó francés e o 12% ó español.

O gráfico comparativo que segue ilustra acerca do uso dos diferentes idiomas nos concellos galegos pertencentes ó Eixo Atlántico.



Fonte: Elaboración propia.

O correspondente gráfico portugués ilustra o uso dos diferentes idiomas nos concellos portugueses pertencentes ó Eixo Atlántico, neste caso con incidencia no idioma español.



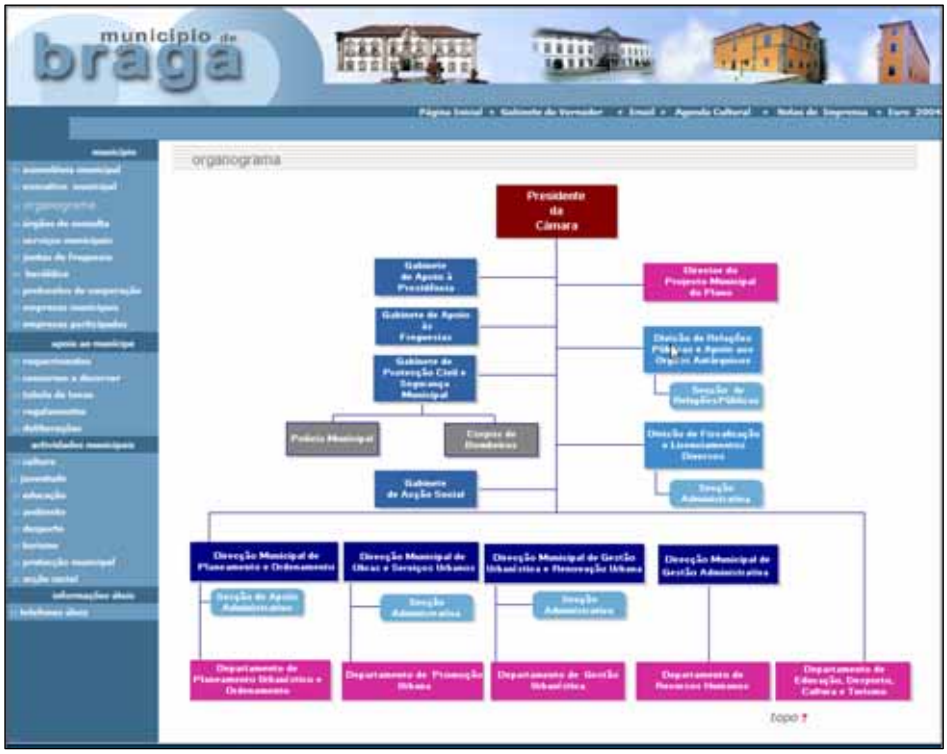
Fonte: Elaboración propia.

Información sobre o concello.

O portal web será o canal de información mais próximo do que dispón un concello. En el reflectirase toda aquela información da corporación como noticias, organigrama e ofertas de emprego público.

Ó realizar un desglose dos contidos, obtense que o 75 % dos concellos pertencentes ó Eixo Atlántico proporcionan informacións sobre noticias ou novidades do concello; un 80% reflicten cal é o seu organigrama administrativo e un 75% listan cales son os seus organismos oficiais. A normativa do concello a recollen un 80% das páxinas.

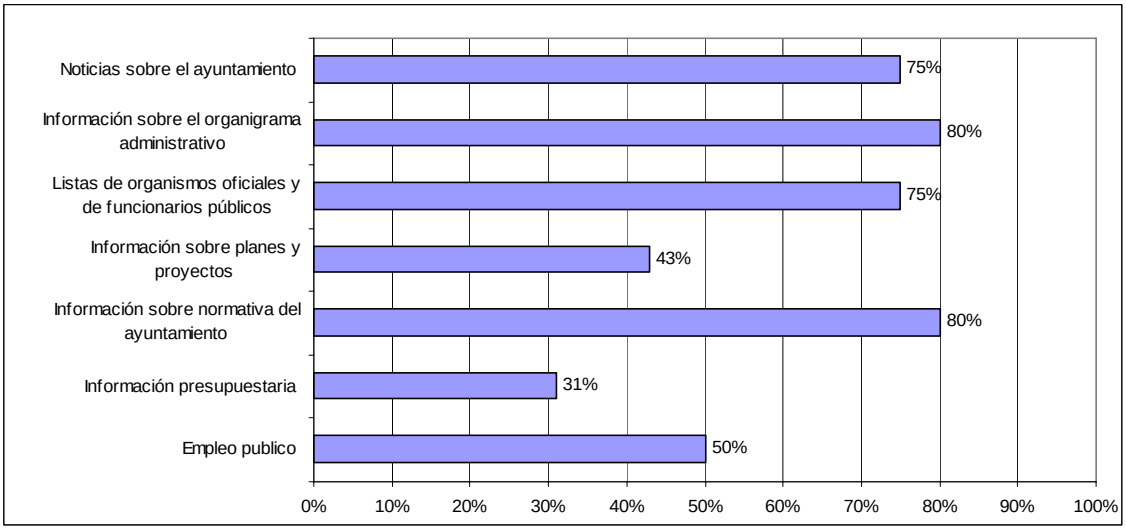
O gráfico que segue contén o detalle da estructura xerárquica mostrada na páxina web do concello de Braga.



Encanto ós proxectos e planificacións dos concellos, soamente un 43% recollen algunha información acerca das súas estratexias ou planos de actuación e un 31% recollen información sobre aspectos orzamentarios.

Outro punto importante a destacar é o do emprego público. O 50% das páxinas conteñen información sobre concursos e prazas que oferta o concello.

O seguinte gráfico comparativo recolle a información proporcionada sobre temas municipais nas páxinas web dos concellos pertencentes ó Eixo Atlántico.



Fonte: Elaboración propia.

Información sobre a cidade.

O sitio web permite dar a coñecer a cidade tanto ós residentes como ós non residentes que buscan información acerca dela, os seus organismos e a súa poboación. Un 70% das páxinas recollen as noticias mais destacadas da cidade e un 80% manteñen unha axenda cultural actualizada dos eventos e actos mais relevantes da cidade.

O gráfico mostra o detalle da sección de noticias da páxina web do concello de Ourense.



Tamén é importante que a páxina teña mapa ou rueiro que nos permita localizar un enderezo ou mesmo un determinado punto de interese. O 62% das páxinas ofrecen este servizo.

O seguinte gráfico mostra un detalle do rueiro dispoñible na páxina web do concello de A Coruña.



O 75% das páxinas recollen toda a información de transportes tanto urbanos como extraurbanos, e o 43% mantén un directorio dos telefones mais útiles.

Encanto a sanidade, mocidade e medio ambiente, o 30%, 35% e 60% respectivamente, das páxinas informan respecto as súas medidas e plans nestes campos.

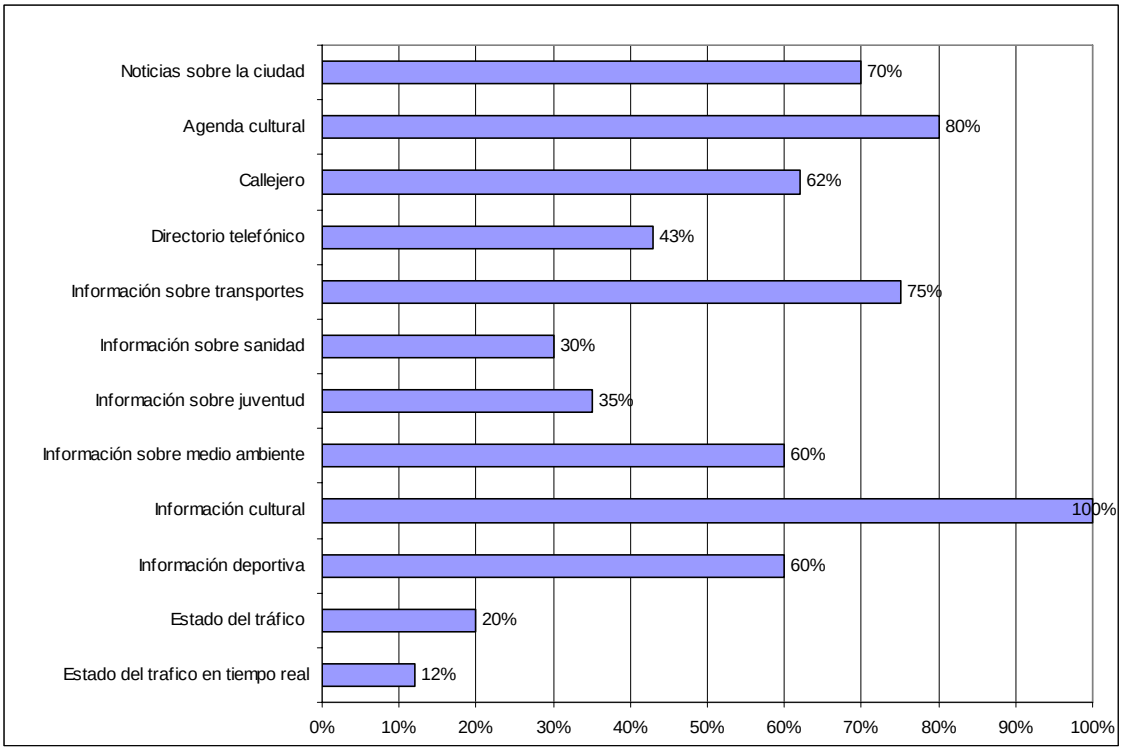
En referencia ó estado da mobilidade e o tráfico, un 20% informan do estado das rúas e do tráfico, e un 12% mantén a información da mobilidade en tempo real.

O seguinte gráfico mostra un detalle da información sobre o estado do tráfico proporcionada na páxina web do concello de A Coruña



A totalidade das páxinas consultadas recollen a actualidade cultural da cidade, e o 60% a actualidade deportiva.

O gráfico comparativo que segue é unha mostra da información proporcionada sobre noticias de interese xeral nas páxinas web dos concellos pertencentes ó Eixo Atlántico.



Fonte: Elaboración propia.

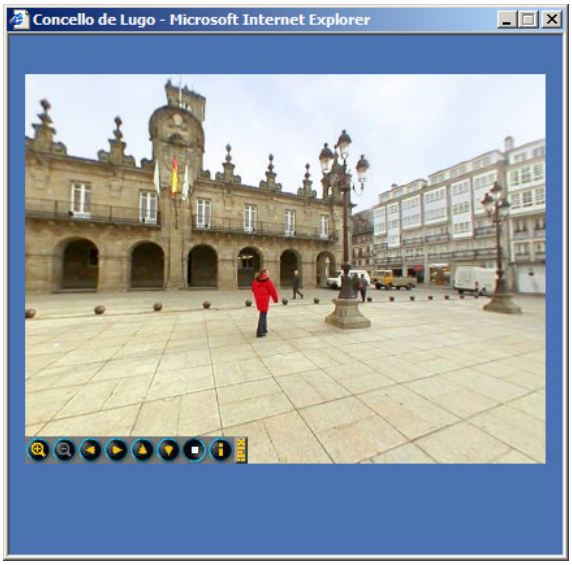
Información turística.

Internet é un medio perfecto para promocionar e informar sobre a cidade a todas aquelas persoas interesadas en coñecela. É vital que a páxina do concello recolla información sobre aloxamento, gastronomía, museos e demais oferta cultural.

Un 88% das páxinas analizadas conteñen información sobre aloxamentos, ben en forma de buscador ou de directorio. O 93% teñen información de restaurantes e o 75% información sobre museos.

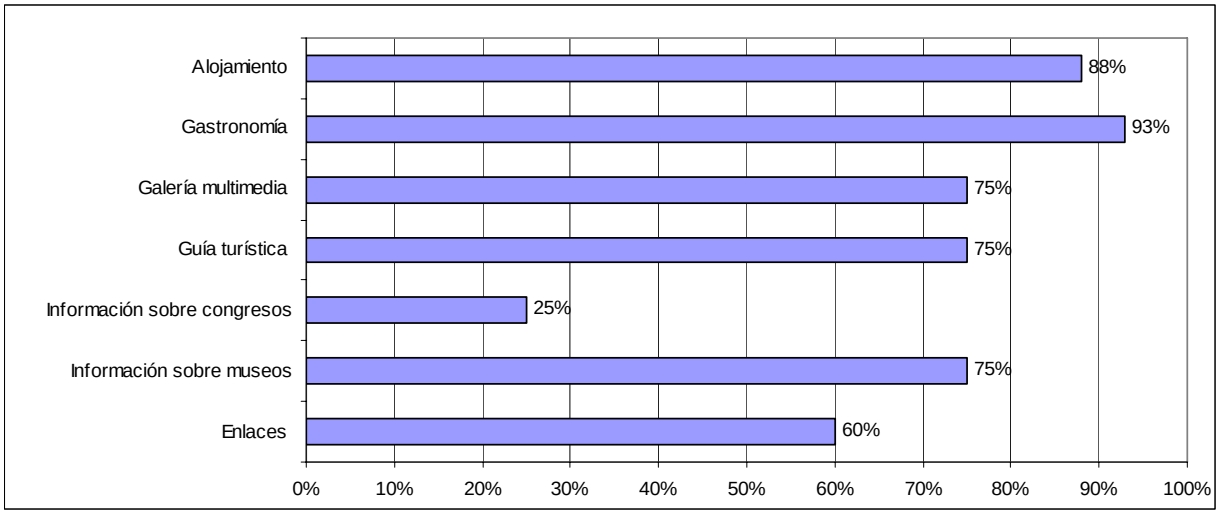
O 75% dos sitios recollen guías turísticas de rutas e itinerarios para percorrer a cidade destacando o mais característico ou espectacular, así como galerías multimedia ofrecendo postais, vídeos e fotos panorámicas.

O gráfico que segue mostra un detalle da visita virtual dispoñible na páxina web do concello de Lugo.



Tamén é importante recompilar enlaces útiles para os visitantes. Estes enlaces permitirán acceder a outras páxinas relacionadas coa cidade. Este tipo de información a teñen o 60% dos portais.

O seguinte gráfico comparativo ilustra a información turística facilitada nas páxinas web dos concellos pertencentes ó Eixo Atlántico.



Fonte: Elaboración propia.

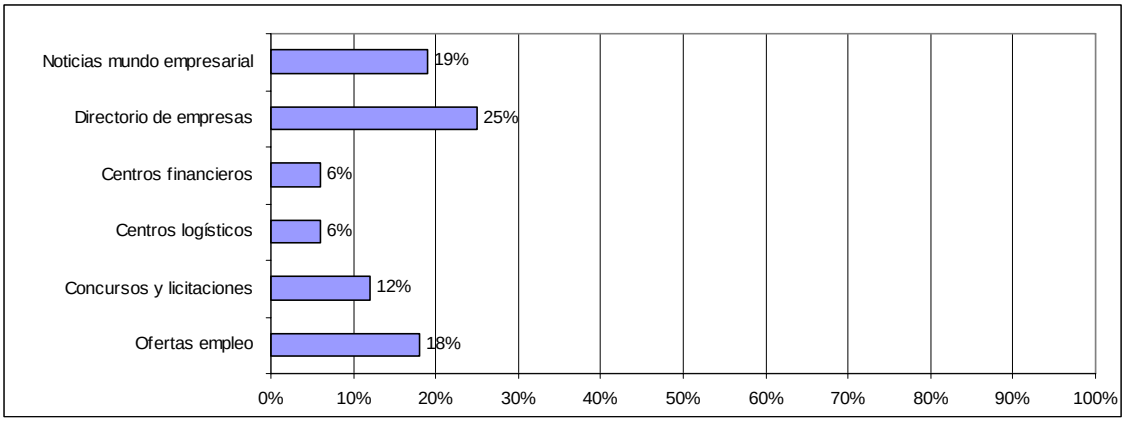
Información empresarial.

Un papel moi importante para un concello é promover o tecido empresarial da súa localidade. A páxina web é perfecta para destacar as noticias de ámbito empresarial así como moita outra información útil acerca da industria e do comercio da cidade.

Dentro dos portais dos concellos pertencentes ó Eixo Atlántico, soamente un 20% conteñen información de noticias relacionadas co mundo empresarial. Un 25% teñen un directorio de empresas actualizado e un 6% teñen información sobre centros financeiros e loxísticos.

Tamén é importante fomentar o uso da páxina como medio para atopar traballo. O 18% das páxinas conteñen buscadores de emprego que permiten a procura de traballo no sector privado.

O seguinte gráfico comparativo detalla a información empresarial facilitada nas páxinas web dos concellos pertencentes ó Eixo Atlántico.



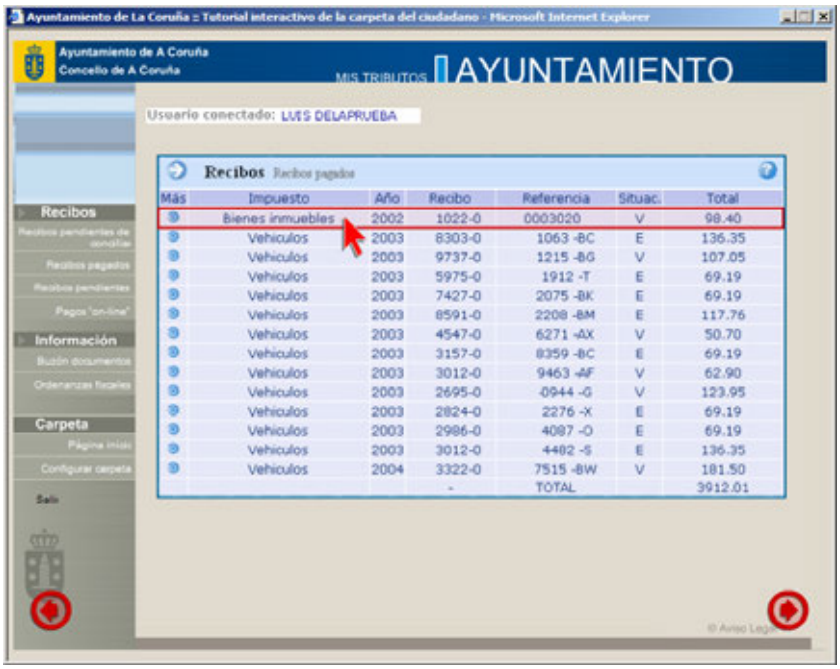
Fonte: Elaboración propia

Servizos en liña dispoñibles.

Na actualidade os portais das administracións locais non só proporcionan información ós cidadáns, se non que se converten en ferramentas para realizar trámites que anteriormente se realizaban incomodamente nas típicas colas de xaneliña. Así pois, permiten desde o pago de facturas on-line ata a recepción periódica de boletíns con información sobre o concello ou sobre a cidade.

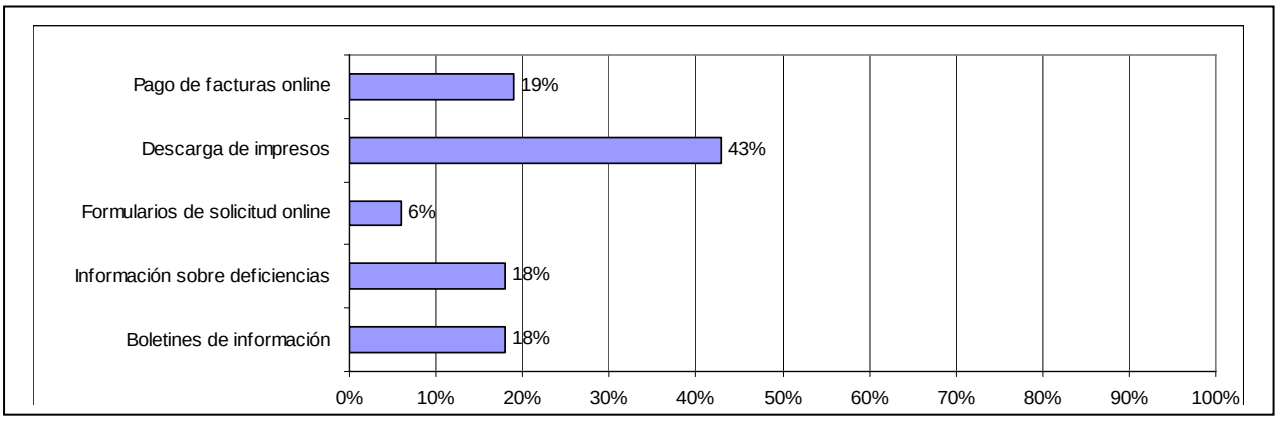
Os servizos que proporcionan son moi diferentes. O 19% dos concellos do Eixo Atlántico permiten o pago de facturas en liña, sendo mais habitual, nun 43%, a descarga de impresos. Unha pequena porcentaxe, o 6%, permiten cubrir formularios e envialos a través da rede.

O seguinte gráfico recolle detalles do servizo de pago de impostos na páxina web do concello de A Coruña



Tamén é importante que exista a posibilidade de poder comunicar calquera tipo de deficiencia en calquera área ou servizo municipal. Esta posibilidade a ofrece un 18% dos concellos. A mesma porcentaxe de portais permítenos subscribirnos a boletíns electrónicos que informan de temas varios.

O gráfico comparativo que segue informa dos servizos en liña dispoñibles nas páxinas web dos concellos pertencentes ó Eixo Atlántico.



Fonte: Elaboración propia.

Participación en liña.

Brindar ós cidadáns a posibilidade de participar nas decisións e dar a súa opinión sobre determinadas accións é algo que facilita enormemente Internet.

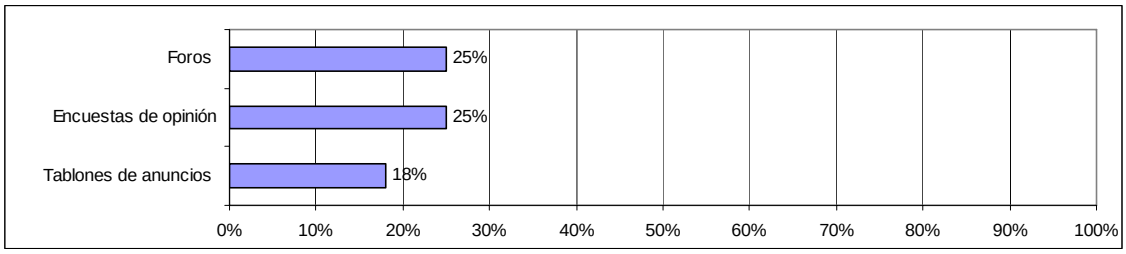
Os mecanismos de participación son moitos, e entre eles destacamos os foros de opinión, onde se opina sobre temas varios permitindo réplicas dos contidos. Tamén son importantes as enquisas sobre temas propostos, que permiten ós cidadáns opinar sobre temas concretos da cidade.

O gráfico seguinte ofrece detalles do foro de opinión da páxina web do concello de Vigo.



Dos concellos analizados un 25% posúen foros de opinión e a mesma porcentaxe realizan enquisas on-line sobre temas diversos. O 18% dispoñen de taboleiros de anuncios a disposición dos cidadáns.

O gráfico comparativo que segue informa dos servizos de participación en liña dispoñible nas páxinas web dos concellos pertencentes ó Eixo Atlántico.



Fonte: Elaboración propia.

Exemplos característicos:

Santiago de Compostela.

A cidade de Santiago, capital de Galiza, é unha das cidades mais significativas desta comunidade. Conta con 100.000 habitantes e constitúe o centro da actividade política e administrativa de Galiza.

O Concello de Santiago de Compostela fixo unha aposta clara polas Tecnoloxías da Información e da Comunicación, duplicando nos últimos tres anos o orzamento destinado ás TIC, ata acadar unha cifra en torno ós 600.000 , o que supón un 0,83% do orzamento municipal.

O Concello dispón dun departamento de informática propia, formada por oito persoas, que se encarga da xestión, mantemento e desenvolvemento de novas solucións no ámbito das tecnoloxías da información. Este departamento conta coa axuda de empresas especializadas en novas tecnoloxías á hora de desenvolver novos proxectos, como por exemplo software de xestión a medida que se adapte ás necesidades administrativas do concello.

Web.

Polo que respecta ó sitio web do Concello de Santiago de Compostela (www.santiagodecompostela.org), decidiuse integrar a toda a organización na actualización dos contidos que ofrece ó cidadán, pois cada departamento dispón dunha serie de formularios que lle permiten actualizar os contidos que lle corresponden. O concello tamén quixo aproveitar o seu portal en Internet para brindar a oportunidade ós santiagueses de expresar a súa opinión e poder contactar cos diferentes departamentos e mesmo co propio alcalde mediante diferentes buzóns de correo.

A Alcaldía, consciente da importancia e o potencial de Internet, quere dar un paso mais na e-Administración, e planea o desenvolvemento dun novo sitio web onde existirá interconexión entre as apli-

cacións informáticas empregadas polo concello e o propio portal. Isto permitirá por exemplo coñecer o estado dun expediente en tempo real ou realizar calquera outro trámite administrativo. Tamén se incluirán outras funcionalidades como a implantación de proxectos baseados en sinatura electrónica para recepción de documentación e a posibilidade de cuantificar as visitas, pois na actualidade non se pode medir o impacto na Rede.

Infraestructuras.

Os empregados municipais dispoñen de mais de 400 equipos informáticos, dos que 300 teñen conexión directa a Internet e 250 contan cun buzón de correo electrónico propio.

Para un maior aproveitamento dos recursos e da información, tamén se puxo en marcha unha Intranet, onde os empregados e membros da corporación municipal teñen acceso a documentación sobre lexislación, descarga de software e modelos, estructura municipal, foros, taboleiro de anuncios, preguntas mais frecuentes por departamento ou servizo, etc.

Como se comentou anteriormente, a miúdo se recorre a aplicacións deseñadas a medida, pero non se descoidan novas alternativas, valorando a posibilidade de implantar software libre no futuro.

Tamén existen outros proxectos abertos, como a instalación de puntos de acceso inalámbrico á Rede dentro dos edificios municipais e mesmo se está a estudiar a posibilidade de estender esta iniciativa a outros lugares da cidade e facilitar así o acceso a Internet ós cidadáns.

Para outros elementos como o servidor que alberga o sitio web do Concello optouse por contratar este a unha empresa especializada, xa que para ofrecer un servizo de calidade necesítase un mantemento, con importantes investimentos e constantes actualizacións nos equipos, que ó propio servizo municipal o día a día impídelle ou dificulta garantir.

Vigo.

A primeira cidade en poboación de Galiza e nexo de unión con Portugal. Conta cun dos mais importantes portos pesqueiros de Europa e constitúe o maior centro industrial de Galiza.

O concello de Vigo, cun orzamento anual de 170 millóns de euros para o ano 2003 destinou un 0,80% ó desenvolvemento e mantemento da área de tecnoloxías de información.

O concello dispón dun departamento de informática formado por 14 persoas, que se encargan da xestión, mantemento e desenvolvemento da área das novas tecnoloxías, realizando subcontratas externas para algunha das tarefas.

Para o desenvolvemento e implantación das TIC dentro do concello solicitáronse diversas axudas, tanto á Xunta como ó Ministerio de Ciencia e Tecnología, non tendo sido outorgada ningunha delas.

Web.

O concello dispón de diferentes páxinas, cada unha dedicada a un tema ou iniciativa. Todas elas intégranse dentro do portal web do concello (www.vigoc.é) que ven recibindo un promedio dunhas 50.000 visitas mensuais.

Este portal está desenvolvido polo departamento de informática do concello, sendo os contidos actualizados polo servizo de informática da web e polo departamento de relacións públicas de Xornal Dixital.

Unha parte importante do deseño deste portal céntrase en recibir as opinións e as inquedanzas da cidadanía. Para iso as opinións e suxestións que se receben a través da páxina se canalizan, mediante o Servizo de Atención ó Cidadán, cara os servizos relacionados. Tamén se realizan enquisas de opinión, sobre temas propostos directamente pola Alcaldía.

Infraestructuras.

O concello de Vigo dispón de 700 ordenadores dos que un 43 % están conectados a Internet, un 85 % teñen correo electrónico e un 92 % teñen acceso á intranet.

A intranet do concello proporciona ós empregados servizos moi variados, entre os que destacan os de xestión documental, e-learning, divulgación de información interna, directorio e información sobre procedementos administrativos.

Dentro da información sobre procedementos administrativos inclúese información sobre prazas vacantes, axudas, consulta da nómina, vacacións e xestión de incidencias.

O seguinte gráfico mostra un detalle da Intranet do Concello de Vigo onde se poden apreciar todos os servizos que este ofrece ós seus empregados.



A administración local de Vigo tamén dispón de diverso software de xestión que contribúe a desenvolver con mais eficacia as actividades propias de cada servizo. Este tipo de software encárgase da xestión de diversas áreas, como a administración de tributos, a xestión de expedientes, os recursos humanos e a xestión de nóminas.

Na actualidade o concello utiliza software libre en servidores de aplicacións e de datos, existindo a intención de utilizalo nun futuro próximo nos equipos dos empregados.

Iniciativas.

Actualmente están en marcha diferentes iniciativas para fomentar o uso de Internet. Distribuídos nas diferentes sedes existen 50 terminais que permiten acceder a Internet de maneira gratuíta e a todos os servizos que proporciona o concello. Tamén se pretende dotar ó edificio do concello de cobertura inalámbrica de acceso á rede.

Vila Nova de Gaia.

Situado na marxe sur do río Douro ocupa un área de 165 Km^2 e ten cerca de 290.000 habitantes. De recoñecida importancia mercantil constitúe xunto coa cidade de Porto o maior centro industrial do norte de Portugal.

O concello de Vila Nova de Gaia destinou o último exercicio 1.200.000 , é dicir o 0,8% do orzamento municipal, ó mantemento e desenvolvemento das tecnoloxías da información e comunicación. Principalmente estes fondos dirixíronse á compra e mantemento de equipos informáticos (un 50%) e á adquisición de software comercial (un 20%). O orzamento reservado ás TIC foi medrando e, concretamente, nos últimos tres anos incrementouse un 3%.

Web.

O portal de Vila Nova de Gaia (www.cm-gaia.pt) goza de boa acollida entre os cidadáns, recibindo unha media de 140.000 visitas anuais, o que supón en torno ás 400 visitas por día.

Dous membros do Departamento de Informática do Concello se encargan da actualización dos contidos do sitio web. Tamén se designou a unha persoa para realizar o seguimento detallado das suxestións e opinións que os veciños envían a unha conta de correo electrónico habilitada ó respecto. Espérase introducir en breve novos servizos de opinión e reclamación, como foros de opinión ou enquisas. Para o desenvolvemento destes novos servizos acostúmase recorrer a empresas especializadas na implantación deste tipo de solucións.

A diferencia dos concellos galegos analizados, en Gaia preferiuse que o servidor onde se alberga o sitio web estea localizado nas dependencias municipais.

Infraestructuras.

Como mencionamos anteriormente o Concello dispón dun Departamento de Informática, formado por once profesionais, que asume a xestión e a conservación de todo o equipamento informático. Este departamento conta puntualmente coa axuda de algunha empresa externa ó organismo.

O concello conta con 500 ordenadores persoais, dos que o 70% dispoñen de acceso a Internet e correo electrónico. O servizo de Intranet aínda non se puxo en marcha, pero non se descarta a súa incorporación nun futuro.

Polo que respecta ó software de xestión dispoñible, optouse por un paquete comercial específico para a Administración Local desenvolvido pola empresa MediaData. O software de xestión documental é tamén estándar e foi desenvolvido pola compañía Expandindústria. Con estas empresas sóese asinar contratos para a adaptación e o mantemento destas aplicacións. Outro software mais específico desenvólvese polo propio Departamento de Informática do Concello.

Iniciativas.

Co obxectivo de achegar ós mais pequenos as novas tecnoloxías tense previsto instalar, antes de que acabe o 2004, 650 ordenadores persoais e 200 impresoras, nun total de 86 xardíns de infancia e 104 escolas de ensino primario (EB1) do municipio. Estes ordenadores disporán dun software educativo multimedia especialmente adaptado ós seus usuarios.

Tamén se está a estudiar a creación dunha rede inalámbrica de acceso a Internet na marxinal de Gaia para facilitar o acceso á Rede ós veciños desta zona.

Para proxectos como os citados contouse con axudas da Direcçao-Geral das Autarquas Locais (DGAL), organismo vinculado ó Ministerio das Cidades, Ordenamento do Territorio e Ambiente.

Chaves.

Situado no distrito de Vila Real, Chaves, asume unha posición estratéxica dentro do Noroeste Peninsular pola súa proximidade á raia con Galiza. Ten unha extensión de 600 Km^2 e unha poboación de mais de 40.000 habitantes dedicada fundamentalmente ó sector agrícola.

O concello de Chaves destina un 0,8% (300.000) do seu orzamento anual ó desenvolvemento e mantemento dos servizos das tecnoloxías da información. Nos últimos tres anos a partida destinada a este servizo veuse incrementada nun 12% destinando un 80% do total á compra e aluguer de material informático e un 20% á compra de software comercial.

Solicitáronse diferentes axudas no ano 2002 para o desenvolvemento das tecnoloxías da información, recibindo un 53% do total solicitado.

Web.

O departamento de sistemas de información encárgase tanto do mantemento como do desenvolvemento da páxina Web, estando formado por tres persoas que actualizan os contidos da páxina.

Na paxina Web non existe foro onde se poda opinar sobre temas varios pero si un enderezo de correo onde se poden enviar comentarios e suxestións que o servizo de informática fará chegar ó departamento correspondente.

O concello non realiza ningunha campaña de publicidade para promocionar o seu portal nin tampouco ofrece servizos de publicidade a empresas nin a ningún tipo de organismo.

Para o aloxamento da páxina o concello utiliza os servidores da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Infraestructuras.

O concello dispón dun total de 156 ordenadores estando a totalidade deles conectados tanto a Internet como á súa Intranet, dispondo todos os empregados de conta de correo electrónico.

A Intranet do concello permite realizar buscas de información sobre temas da administración, así como utilizar o directorio que dispón.

O departamento de informática ademais de realizar o mantemento da páxina Web tamén mantén toda a infraestructura informática.

Encanto ó software, o concello utiliza sistemas operativos libres e subcontrata toda a adaptación do software de xestión ás necesidades da organización.

O concello tamén dispón de cobertura de acceso inalámbrica tanto no interior como no exterior das dependencias do organismo.

Iniciativas.

O concello ten a intención de unir mediante fibra óptica os diferentes edificios do organismo que se atopan dispersos para así mellorar a calidade da rede corporativa do concello.

Tamén pretende mellorar a xestión documental e migrar todo o seu software de xestión a unha plataforma Web que permita maior flexibilidade nas consultas e aumentar os servizos que proporciona a través da páxina Web.

Tamén ten intención de subvencionar o acceso a Internet para promocionar o uso desta tecnoloxía entre a poboación de Chaves.

Contidos e valoración da situación actual.

Ó igual que no resto de Europa, en Galiza e o Norte de Portugal o uso das TIC experimentou unha importante evolución, tanto no mundo empresarial como no ámbito administrativo e no doméstico.

Nos últimos cinco anos o número de fogares que dispoñen de ordenador persoal aumentou un 25%, acadando unha cifra de penetración do 35% en ambas rexións do Eixo Atlántico. Este incremento leva parexo o feito de que cada vez mais fogares conten con acceso a Internet.

No referinte á tecnoloxía utilizada para conectarse á Rede, aparecen claras diferencias entre as dúas rexións. Mentres no Norte de Portugal o tipo de conexión que predomina é o cable, os novos usuarios optan cada vez mais pola conexión ADSL, chegando a medrar esta mais dun 24% no último ano. En Galiza o cable de fibra óptica ten menos presencia que a ADSL, pero está a gañar adeptos a unha grande velocidade.

Analizando estes dados con mais detemento chégase á conclusión de que existen varios factores que explican esta medra no uso das TIC por parte dos cidadáns. Por un lado, está o feito de que cada vez mais persoas utilizan o ordenador a diario e, por outro, a mellora nas infraestructuras e o aumento da oferta en acceso a Internet propiciado pola cantidade de empresas ofertantes de servizos, unha vez liberado o sector das telecomunicacións.

O mundo empresarial non é alleo a estes cambios na Sociedade e cada vez son menos as compañías que non utilizan o ordenador na súa xestión diaria, chegando nestes momentos a unha taxa de penetración do 95% en ambas rexións.

A Rede ofrece grandes vantaxes e oportunidades, como a comodidade na procura de información ou a comunicación instantánea e bidireccional con provedores e clientes, polo que os empresarios, conscientes deste feito, deciden incorporar este servizo nos seus negocios.

En Galiza o aumento no número de empresas con acceso a Internet foi dun 23%, mentres que no Norte de Portugal foi dun 21,5%. O maior crecemento tivo lugar nas empresas pequenas, pois a gran maioría das medianas xa dispuña desta conexión fai varios anos.

Ó igual que o ocorrido no ámbito doméstico, tamén aquí producíronse cambios importantes no referinte ó tipo de conexión escollido. Fai uns anos as empresas que se conectaban á Rede en Galiza escollían para o RDSI, xa que ofrecía maiores prestacións que a tradicional liña analóxica, pero nestes momentos a elección maioritaria é o ADSL, cobrando cada vez mais importancia o cable

Sen embargo Internet é algo mais que un sitio ó que acudir cando se necesita información, e presínteselle cada vez mais como un canal de venda e como unha ferramenta publicitaria, polo que dispor dun sitio web é algo que se ve cada día como unha posibilidade de xerar ou de mellorar os beneficios á empresa. Na Eurorrexión, o sector industrial está a adquirir a conciencia de iso, e cada vez son mais as que teñen presencia en Internet.

En Galiza o número de empresas con sitio web propio medrou en 2003 o 31%, mentres que no Norte de Portugal a medra foi dun 42%. Nestes momentos a taxa de penetración é, en ambos casos, dun 38%, o que sitúa á Eurorrexión moi cerca da media europea, que é dun 40%.

Repítese aquí o que ocorría coa conexión a Internet, pois son as empresas pequenas as que rexistran unha maior medra, chegando a acadar nas compañías deste tamaño unha taxa superior ó 42% en ambas rexións.

Algo que aínda non está moi estendido nestas rexións é o uso de programas de xestión integrada, pero os datos fan pensar que nos próximos anos esta situación podería mudar, pois os empresarios son cada vez mais conscientes das vantaxes destas aplicacións.

Mención aparte merece o tema das redes de telefonía. Ó analizar a situación actual, chama a atención a grande evolución da telefonía móbil, chegando nestes momentos a unha taxa de penetración de mais dun 90% en ambas rexións, o que supón superar folgadamente a media europea situada en 86%.

Compre destacar o feito de que o número de subscritores ós servizos de telefonía móbil supera ós abonados á telefonía fixa.

Tanto en Galiza como no Norte de Portugal os clientes optan pola modalidade de prepago, feito que é mais acusado no caso portugués onde se chega a alcanzar un 80% sobre o total de abonados.

No referinte á telefonía fixa hai que comentar que a pesar da liberalización do sector son as antigas compañías estatais as que lideran o mercado. Un caso curioso é o da cidade de Braga, pois conta cun operador propio, algo que non ocorre en ningunha das outras cidades da Eurorrexión.

Valoración da situación de uso das TIC pola administración nos concellos do Eixe Atlántico.

Internet está a mudar de maneira drástica as relacións entre os cidadáns e a administración publica. Os cidadáns e as empresas demandan dos concellos novos servizos e información a través de Internet.

Na actualidade os concellos pertencentes ó Eixo Atlántico atópanse na fase de desenvolvemento e de adaptación ós novos requirimentos que derivan da sociedade do coñecemento.

O 80 % dos concellos pertencentes ó Eixo Atlántico ofrecen servizos a través do seu portal por Internet mentres que os concellos restantes se atopan na actualidade en fase de desenvolvemento da súa páxina web.

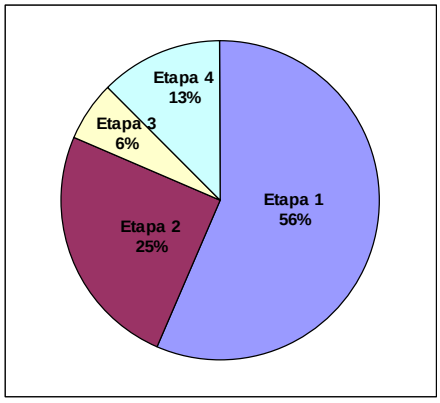
Para realizar unha valoración da situación actual dos concellos pódese definir un marco de catro etapas de servizos on-line. A primeira das etapas corresponde a proporcionar información por ese procedemento dos servizos públicos. A segunda das etapas sería proporcionar interacción unidireccional entre cidadáns e a administración, descarga de formularios, etc. Na terceira incluiríamos todos aqueles que proporcionen comunicación bidireccional, incluíndo a autentificación. A cuarta etapa seria a que permitiría o manexo de casos específicos incluíndo o pago on-line.

A táboa que segue resume as diferentes etapas que supón o proceso de implantación da e-Administración

Etapa 1	Información	Chaves, Ferrol, Porto, Pontevedra, Santiago, Viana do Castelo, Vilanova de Gaia, Vila Real
Etapa 2	Interacción unidireccional	Braga, Bragança, Lugo, Ourense
Etapa 3	Interacción bidireccional	Vilagarcía de Arousa
Etapa 4	Transacción	A Coruña,Vigo

Atendendo a estes criterios podemos concluír que, no conxunto de concellos pertencentes ó Eixo Atlántico, un 56% atópanse dentro da primeira etapa de evolución, un 25% na segunda, un 6% na terceira e un 13% na cuarta etapa.

O seguinte gráfico comparativo é ilustrativo da situación actual de implantación da e-Administración no grupo de todos os Concellos pertencentes ó Eixo Atlántico.



Fonte: Elaboración propia.

Observando os datos dedúcese que a maior parte dos concellos proporcionan información on-line, pero non permiten interactuar coa administración a través de Internet. A maior parte da información subministrada está enfocada a noticias e acontecementos da localidade, destacando a información turística e cultural.

Obsérvase un certo paralelismo entre o nivel de desenvolvemento da e-Administración e o número de habitantes. Esta correspondencia é de esperar, xa que os concellos de maior número de habitantes dispoñen de maiores recursos para o desenvolvemento de servizos en liña. As localidades, A Coruña e Vigo, que se atopan na cuarta etapa de desenvolvemento son cidades dun grande número de habitantes.

No referinte ós contidos, a maior parte das páxinas teñen grande cantidade de información acerca de noticias relacionadas coa cidade, eventos culturais e información vinculada co turismo.

A información relacionada co mundo empresarial é xeralmente insuficiente. Son poucas as páxinas que recollen nun directorio as empresas que pertencen á localidade e é escasa a información acerca dos centros financeiros e loxísticos que posúe o lugar.

Outro dos temas pendentes para as páxinas pertencentes ó Eixo Atlántico son os servizos en liña. Unha porcentaxe moi baixa dos portais permite realizar trámites a través de Internet, sendo mais habitual a posibilidade de descargar formularios e información sobre temas concretos.

A participación en liña é tamén bastante deficiente. Moi poucos concellos permiten opinar mediante os foros de opinión ou mediante as enquisas propostas.

En canto ós concellos analizados en profundidade destaca que todos inverten un 0,8% de seu orzamento no desenvolvemento e mantemento das TIC nestas áreas.

Recomendacións de acción.

No ámbito da Unión Europea, mediante o plan eEurope 2005, quedou patente a necesidade de fomentar e promocionar as TIC, creando servizos que xeren maior valor engadido, aporten un potencial de eficiencia máis elevado e estimulen ós empregados cara unha maior eficacia.

No marco do plan de acción eEurope 2005, a Unión Europea plantexa os obxectivos e as liñas de acción para a adaptación dos países membros ás novas esixencias da sociedade da información.

Dentro deste plano existen cinco obxectivos que a Unión Europea ten que acadar no 2005:

- Servizos en liña tecnolóxicamente actualizados.
- Marco dinámico para os negocios electrónicos.
- Infraestructura de información segura.
- Dispoñibilidade masiva de acceso de banda ancha.
- Unha evolución comparativa e a difusión das boas prácticas.

O papel da administración local é fundamental no desenvolvemento duns servizos en liña modernos dentro do marco de actuación da eEurope. Para iso débese dotar ás administracións locais de acceso de banda ancha, mellorar os servizos públicos interactivos e a creación de Puntos de Acceso Públicos a Internet (PAPI).

Para lograr acadar os obxectivos propostos pola Unión Europea é necesario que as administracións locais establezan as bases que aseguren o desenvolvemento e a xestión dos novos servizos. Para a execución do plan é preciso reformar o esquema organizativo e de financiamento que asegure a viabilidade económica do plan. Tamén é necesario un cambio cultural, tanto por parte dos empregados municipais como por parte dos cidadáns, para garantir a sostenibilidade do plan. Débese establecer un marco político e lexislativo apto para o desenvolvemento da nova administración e todo isto debe ir acompañado por unha arquitectura tecnolóxica acorde coa nova administración e o novo entorno sociocultural.

Os concellos pertencentes ó Eixo Atlántico atópanse nunha primeira fase encanto ó desenvolvemento dos servizos da nova administración. Os núcleos de poboación máis grandes atópanse en fases de desenvolvemento máis avanzadas.

É necesario establecer iniciativas para a mellora das infraestructuras de acceso a Internet. Dentro destas infraestructuras destacamos os puntos de acceso público e gratuíto a Internet (PAPI) que facilitan que os cidadáns que non dispoñen de Internet podan realizar os seus trámites coa administración. Tamén é interesante dotar a determinadas zonas de acceso a Internet mediante cobertura inalámbrica (Hot Spot).

Encanto ós servizos en liña que a administración ofrece, é fundamental o desenvolvemento de páxinas web que melloren a experiencia dos cidadáns coa administración, ofrecendo a posibilidade de realizar calquera trámite a través de Internet e realizar os pagos de facturas e impostos sen ter que moverse de casa.

A seguridade é fundamental nas comunicacións a través da rede. Os concellos deben establecer os mecanismos que permitan a identificación segura dos cidadáns, para que estes podan acceder á súa información confidencial. Esta seguridade conséguese mediante certificados dixitais que posibilitan a identificación dos cidadáns ante os organismos da administración.

Outro dos puntos importantes no desenvolvemento da administración electrónica é o fomento da participación cidadán. Para iso, os concellos deben ofrecer foros de discusión e enquisas on-line onde os se poda expresar libremente as opinións sobre calquera tema de interese.

Conlcusions e resume.

Resume localización empresarial.

- Nas ultimas dúas décadas, a concentración da producción de bens e servicios está a ser modificada, existindo nestes momentos unha distribución máis difusa e non centrada nos tradicionais polos, como

son as grandes cidades da Eurorrexión (Ferrol, A Coruña, Vigo e Porto), que se atopan saturadas e conxestionadas.

- A localización de empresas e parques empresariais na Eurorrexión organízase en torno ás cidades principais e concellos cun certo dinamismo económico, producíndose un forte contraste entre as áreas costeiras, articuladas a partir de aglomeracións urbanas, e os espacios do interior.

- Do total de empresas que exercen a súa actividade da Eurorrexión, o 66,68% delas están situadas no Norte de Portugal e o 33,32% en Galiza. Situándose a maioría nas inmediacións das principais cidades do eixe como Porto, A Coruña e Vigo.

- Na Eurorrexión a maior concentración de empresas atópase arredor da autoestrada do atlántico de alta capacidade (A-9 en Galiza, A-3-IP1 en Portugal), próxima os portos de Ferrol, A Coruña, Vilagarcía de Arousa, Vigo e Porto e preto dos aeroportos de A Coruña Vigo e Porto.

- A maior concentración de parques empresariais da Eurorrexión prodúcese en torno as principais cidades, vías de comunicación e infraestructuras do transporte, e máis en concreto no eixe litoral da Eurorrexión.

- O nivel de ocupación dos parques empresariais en Galiza está en torno ó 80%, sendo o nivel mais alto en A Coruña cun 87,60% e o máis baixo en de Lugo cun 69,80%.

- En Portugal o solo industrial ó igual que acontece en Galiza presenta concentración diferentes segundo onde se sitúe. Deste xeito son os concellos do litoral onde a dotación para este tipo de solo e o número de empresas alí instaladas é moito maior que nas zonas do interior.

- A maior concentración de parques empresariais ou solo industrial en Portugal atópase entre os Vales do Cavado, do Ave e do Sousa, Grande Porto e entre Douro e Vouga, arredor dos centros urbanos máis ó litoral, absorbendo case o 60% do total de parques empresariais do norte de Portugal.

- A especialización productiva da Eurorrexión diríxese a actividade vinculadas coa agricultura e gandería, seguidas das actividade industriais, estas últimas vinculas ó litoral.

- A actividade industrial caracterízase pola especialización en Galiza en ramas como a alimentación e bebidas, material de transporte, materiais de construcción e maquinaria e en Portugal en actividades ligadas ó téxtil, vestiario, coiro e calzado.

- O análise a nivel intrarexional evidencia un maior peso relativo da industria e unha menor terciarización na parte portuguesa fronte á galega.

- O intercambio de mercadorías entre Galiza e o Norte de Portugal tense incrementado entre os anos 1994 e 2000 nun 325%.

- Existe unha elevada complementarieidade na especialización productiva entre Galiza e o Norte de Portugal reflexado nos intercambios bilaterais e nas exportacións cara o exterior.

Resume infraestructuras enerxéticas.

- Tanto Galiza como Portugal teñen unha grande capacidade para a transformación de recursos enerxéticos e a súa producción en réxime especial (coxeneración e fontes renovables) ten unha tendencia crecente.

- A Eurorrexión é autosuficiente en materia de abastecemento de enerxía eléctrica, dispoñen de marxes de reserva suficientes e están invertendo en novas centrais na súa maioría de tipo de ciclo combinado e eólico.

- Tanto Galiza como Portugal teñen unhas taxas de crecemento no consumo de enerxía eléctrica por encima da media europea.

- A infraestructura de transporte eléctrico baséase principalmente en liñas de alta tensión (LAT) de 400 kW que permiten a conexión cos sistemas de Castilla – León e Portugal.

- Esta rede de transporte española e portuguesa pertencen a varias empresas que na súa maioría son propiedade de REE no caso de España e da REN en Portugal, e que son os únicos operadores do sistema.

- Os gobernos de España e Portugal están a crear o Mercado Ibérico da Electricidade (MIBEL) que suporá a creación dun mercado enerxético común, resultado da suma de ambos mercados. Do MIBEL poderán beneficiarse cincuenta millóns de consumidores que terán a oportunidade de elixir libremente un provedor de servicio eléctrico.

- En canto a rede de gasoductos, a Eurorrexión conta cunha rede que ten un percorrido entre Porto – Tui – Ribadeo – Asturias – León.

- A producción nacional en España é moi escasa, polo que o aprovisionamento de gas faise fundamentalmente a través dos gasoductos internacionais e de buques metaneros, que transportan o gas natural en estado líquido ata as terminais de regasificación existentes.

- Facendo referencias as infraestructuras de oleoductos deste espacio, a existencia de dúas refinerías unha en A Coruña e outra en Leça da Palmeira – Matosinhos confire á Eurorrexión unha presencia significativa na xestión de recursos enerxéticos a nivel nacional, destinándose os productos transformados tanto ó mercado interior como ó exterior.

Resume infraestructuras para TIC.

Ó igual que no resto de Europa, en Galiza e o Norte de Portugal o uso das TIC experimentou unha importante evolución, tanto no mundo empresarial, doméstico como no ámbito administrativo.

- Nos últimos cinco anos o número de fogares que dispoñen de ordenador persoal aumentou un 25%, acadando unha cifra de penetración do 35% en ambas rexións do Eixo Atlántico.

- No referinte á tecnoloxía utilizada para conectarse á Rede, aparecen claras diferencias entre as dúas rexións. Mentres no Norte de Portugal o tipo de conexión que predomina é o cable, en Galiza é a ADSL.

- A taxa de penetración á sociedade da Información nas empresas da Eurorrexión acada o 95%.

- En Galiza o aumento no número de empresas con acceso a Internet foi dun 23%, mentres que no Norte de Portugal foi dun 21,5%. O maior crecemento tivo lugar nas empresas pequenas, pois a gran maioría das medianas xa dispuña desta conexión fai varios anos.

- Internet comeza a ser para as empresas un importante canal de venda e unha potente ferramenta informática. Así en Galiza o número de empresas con sitio web propio medrou en 2003 o 31%, mentres que no Norte de Portugal a medra foi dun 42%. Nestes momentos a taxa de penetración é, en ambos casos, dun 38%, o que sitúa á Eurorrexión moi cerca da media europea, que é dun 40%.

- Algo que aínda non está moi estendido nestas rexións é o uso de programas de xestión integrada, pero os datos fan pensar que nos próximos anos esta situación podería mudar, pois os empresarios son cada vez mais conscientes das vantaxes destas aplicacións.

- Ó analizar a situación da telefonía, chama a atención a grande evolución da telefonía móbil, chegando nestes momentos a unha taxa de penetración de mais dun 90% en ambas rexións, o que supón superar folgadamente a media europea situada en 86%.

- Tanto en Galiza como no Norte de Portugal os clientes optan pola modalidade de prepago, feito que é mais acusado no caso portugués onde se chega a alcanzar un 80% sobre o total de abonados.

- No referinte á telefonía fixa hai que comentar que a pesar da liberalización do sector son as antigas compañías estatais as que lideran o mercado. Un caso curioso é o da cidade de Braga, pois conta cun operador propio, algo que non ocorre en ningunha das outras cidades da Eurorrexión.

Internet está favorecendo que se modifiquen as relacións entre os cidadáns e a administración publica. Os cidadáns e as empresas demandan dos concellos novos servicios e información a través de Internet. Na actualidade os concellos pertencentes ó Eixo Atlántico atópanse na fase de desenvolvemento e de adaptación ós novos requirimentos que derivan da sociedade do coñecemento.

- O 80 % dos concellos pertencentes ó Eixo Atlántico ofrecen servicios a través do seu portal por Internet mentres que os concellos restantes se atopan na actualidade en fase de desenvolvemento da súa páxina web.

- Para realizar unha valoración da situación actual dos concellos pódese definir un marco de catro etapas de servicios on-line:
    - un 56% doa concellos atópanse dentro da primeira etapa de evolución na que ofrecen tan so información dos servicios públicos.
    - un 25% dos concellos está na segunda etapa, na que proporcionan unha interacción unidericcional (descarga de formularios, etc.).
    - un 6% encóntranse na terceira etapa de evolución, onde os concellos proporcionan unha comunicación bidireccional, incluíndo a autentificación.
    - un 13% atópase na cuarta etapa, ofrecendo o manexo de casos específicos incluíndo o pago on-line.
- Observando os datos dedúcese que a maior parte dos concellos proporcionan información on-line, pero non permiten interactuar coa administración a través de Internet. A maior parte da información subministrada está enfocada a noticias e acontecementos da localidade, destacando a información turística e cultural.
- Obsérvase un certo paralelismo entre o nivel de desenvolvemento da e-Administración e o número de habitantes. Esta correspondencia é de esperar, xa que os concellos de maior número de habitantes dispoñen de maiores recursos para o desenvolvemento de servicios en liña. As localidades, A Coruña e Vigo, que se atopan na cuarta etapa de desenvolvemento son cidades dun grande número de habitantes.
- En canto ós concellos analizados en profundidade destaca que todos inverten un 0,8% de seu orzamento no desenvolvemento e mantemento das TIC nestas áreas.
- No referinte ós contidos, a maior parte das páxinas teñen grande cantidade de información acerca de noticias relacionadas coa cidade, eventos culturais e información vinculada co turismo.
- A información relacionada co mundo empresarial é xeralmente insuficiente. Son poucas as páxinas que recollen nun directorio as empresas que pertencen á localidade e é escasa a información acerca dos centros financeiros e loxísticos que posúe o lugar.

CAPÍTULO 8

SOCIEDADE DO COÑECEMENTO E NOVAS TECNOLOXÍAS DA INFORMACIÓN NO EIXO ATLÁNTICO

Carlos Ferrás Sexto, Francisco Xosé Armas Quintá, Carlos Macía Arce, David Santomil Mosquera

Grupo de Investigación Socio - Territorial GIS-T. IDEGA. Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción.

Dende as derradeiras décadas do século XX estamos asistindo a un profundo proceso de transformación e cambio na sociedade, na economía, na cultura, nos estilos de vida, etc., derivados dunha nova revolución tecnolóxica asociada aos progresos que en materia de telecomunicacións, computación e biotecnoloxía se veñen sucedendo trala II Guerra Mundial. Masuda (1980) afirma que emerxe unha nova sociedade coñecida como a Sociedade da Información, a cal favorece un estado de creatividade intelectual nos individuos e nas colectividades humanas fronte ao consumo material propio da Sociedade Industrial precedente. Pola súa parte, Castells (2002) observa que a Era da Información crea unha nova estructura social na que os procesos e funcións dominantes se organizan en redes que a súa vez constitúen unha nova morfoloxía social e operan sobre novos procesos de producción, experiencia, poder e cultura e, outro científico social de renome como Giddens (1998) asocia a Sociedade da Información cunha sociedade de servizos ou do coñecemento que fai alusión á idea de que estamos apartándonos das normas do desenvolvemento industrial.

É posible identificar uns trazos xerais da Sociedade da Información a partir das definicións existentes na literatura académica internacional. En *primeiro lugar* a Sociedade da Información está estreitamente relacionada co uso das tecnoloxías sofisticadas en materia de computación e telecomunicacións, producto de que a nova sociedade xurde no contexto da III Revolución Tecnolóxica. En *segundo lugar* na nova socieda-

de se produce información e se crean nichos de novos empregos e actividades vinculados á industria da información e ao coñecemento, que van dende técnicos especializados en telecomunicacións, en computación e informática, persoal cualificado no manexo de programas de computación aplicados en todos os sectores e actividades económicas, ata a demanda de persoal cualificado na oferta de servizos de ocio e recreación, de seguridade, financeiros e de seguros, etc. A Sociedade da Información crea grandes bolsas de parados a través da destrucción de numerosos empregos en actividades industriais tradicionais. En *terceiro lugar*, outro trazo característico da nova sociedade é que concibe a información como mercadoría, poder e cultura do cal xurde unha elite social informacional capacitada para manexar grandes volumes de información e xestionar as novas organizacións sociais, económicas e políticas. E en *cuarto lugar* a Sociedade da Información adopta unha nova organización horizontal na cal se constitúen redes de nós que transmiten fluxos continuos de información, mensaxes e imaxes, organización que favorece a complementariedade do traballo en grupo, as sinerxias e o desenvolvemento socioeconómico descentralizado.

A xeneralización do uso de Internet favorece extraordinariamente a implantación e desenvolvemento da Sociedade da Información. Internet é unha grande rede que permite a circulación de fluxos de información entre calquera punto do planeta de forma sinxela e rápida. Con Internet desaparecen as resistencias espaciais e incluso as distancias que separaban comunidades e individuos á hora de establecer comunicacións e intercambios de informacións. Este feito permite afirmar que hoxe en día non é necesario desprazarse para "coñecer" ou "saber" sobre algo ou alguén e isto nos remite aos fenómenos de deslocalización e aparición de novas oportunidades para as comunidades e lugares excéntricos ou periféricos. A información e o coñecemento na Sociedade Industrial concentrábase en determinados lugares, nas grandes metrópoles e capitais, e na Sociedade da Información isto xa non sucede. Ben é certo que existen nós informacionais emprazados nas grandes metrópolis, caso de Londres, Nova York ou Tokio, que concentran os fluxos de información procedentes de calquera lugar do mundo e que dende eles son redistribuidos e direccionados cara os lugares de destino; sen embargo, as novas tecnoloxías da información permiten deslocalizar e descentralizar a xestión e a toma de decisións dos actores sociais que xeran a información e o coñecemento, pois xa non necesariamente requiren vivir en ningún lugar físico concreto coa condición de ser visibles e ter acceso a unha nova dimensión como é a do ciberespacio.

Os datos do uso de Internet poñen en evidencia os perigos que entraña e dos cales aínda non existe unha conciencia social plena. Con Internet ábrese un novo mundo de relacións de dependencia aínda moi difícil de avaliar nas súas consecuencias. Outro feito importante é a profunda fractura social e territorial que xera o acceso á información a través de Internet. A chamada Fenda Dixital ou "Brecha dixital (Digital Divide)" se traduce na multiplicación de comunidades e territorios perdedores ou desenganchados que quedan a marxe do desenvolvemento económico e social. Son lugares apagados e comunidades marxinadas no Ciberespacio e na Sociedade da Información e do Coñecemento, incapacitados para comunicarse ou establecer redes con outros lugares ou outras comunidades. Segundo os datos do “World Telecomunications Development Repport 2003” a Fenda Dixital a nivel mundial queda en evidencia ao observar que o 75% dos usuarios de Internet son de clases medias e medias - altas. O mercado mundial das Tecnoloxías da comunicación e da Información (TIC) representa o 6,6% do valor da producción bruta mundial (GDP), uns 2,066 billóns de dólares/ano mentres tan só é usuaria de Internet o 10% da poboación mundial. Os datos

a nivel mundial son elocuentes ao respecto, os países da OCDE que son os de maior desenvolvemento no mundo, contan co 91% de todos os usuarios de Internet, o 71% do comercio mundial de bens e servizos e tan só teñen o 19% da poboación mundial. África, o continente esquecido, co 23% da poboación mundial ten menos do 1% dos usuarios de Internet (Zook 1999, Lawrence y Giles 1999 y OCDE 1999).

A Fenda Dixital está acentuando ás diferencias sociais e os desequilibrios económicos entre os espacios e comunidades que en maior ou en menor medida utilizan ás novas tecnoloxías da información e da comunicación. A eurorrexión Galicia - Norte de Portugal conforma un espacio periférico e apagado na Sociedade da Información onde o fenómeno da Fenda Dixital está en consecuencia moi presente. En España e Portugal os niveis sociais de utilización de Internet son moi baixos: no 2003-2004 o 72% e o 78% respectivamente dos fogares non tiñan conexión a Internet e o 66% e 74% das súas poboacións en cada caso viven á marxe de Internet por non ter conectividade. En Galicia e no Norte de Portugal estes datos son máis preocupantes: o 82% e o 81% respectivamente dos fogares non teñen conexión a Internet e o 72% e o 77% das súas poboacións respectivas están a marxe de Internet (datos do INE español e do INE-UMIC portugués). Estes datos son o suficientemente explícitos para recoñecer a necesidade perentoria de afrontar o problema da marxinación de Galicia e do Norte de Portugal ao respecto da difusión e utilización das Novas Tecnoloxías. O Eixo Atlántico como asociación das cidades máis importantes da eurorrexión Galicia-Norte Portugal deberíase constituír en modelo de boas prácticas e poder asumir o rol de entidade difusora das Novas Tecnoloxías da comunicación e da información fronte a Fenda Dixital.

Cadro 1. Porcentaxe de fogares con ordenadores persoais e conexión a Internet (2003-2004).

	Con PC	Internet
España	40%	28%
Galicia	35	18
Norte de Portugal	35	19,0
Portugal	38,3	21,7

Fonte: INE España; INE Portugal. Enquisa fogares.

Cadro 2. Porcentaxe de persoas maiores de 16 anos que utilizaron Internet nos últimos 3 meses (2003).

España	34,2%
Galicia	27,8
Norte de Portugal	22,7
Portugal	25,7

Nesta variable, Suecia presenta un 72%, Finlandia un 64% e Dinamarca un 66%.

Fonte: INE España; INE Portugal. Enquisa fogares.

2. Metodoloxía.

En España e en Portugal existen moi poucos datos que nos permitan coñecer a Fenda Dixital para poder analizar as súas causas e consecuencias. Hai moi poucos datos rexionais e os poucos que existen están baseados en enquisas. Existe unha necesidade prioritaria de elaborar estatísticas profundas e completas sobre o uso e difusión das TIC na sociedade, con especial preferencia ás comunidades locais e municipios. A nivel

de fontes estatísticas en España cabe destacar o "Estudio General de Medios" (EGM) que leva a cabo a Asociación para a Investigación dos Medios de Comunicación (AIMC) sobre o uso de Internet. Tamén destacan os informes da Fundación AUNA realizados entre o 2001 e o 2004 (eEspaña 2001, 2002, 2003 e 2004) e en terceiro lugar a enquisa sobre equipamento e uso de tecnoloxías da información e comunicación nos fogares levada a cabo polo Instituto Nacional de Estadística (INE) durante el segundo trimestre de cada ano; esta última enquisa tamén se leva a cabo en Portugal por parte do Instituto Nacional de Estatística portugués e dela proceden os datos que posteriormente se procesan no servicio estatístico da comunidade europea (Eurostat).

Para levar a cabo o estudio da Sociedade da Información nas 18 cidades do Eixo Atlántico decidimos elaborar unha ferramenta de Auditoría de Información Web que aplicamos aos concellos e cámaras municipais galegas e portuguesas. O proceso foi aplicado en tres fases sucesivas:

1. Fase. Definición dunha ferramenta técnica de auditoría de información web a partir do deseño dunha base de datos con múltiples campos, coa finalidade de poder sintetizar estatisticamente as características técnicas, de contido, comunicación e interactividade de calquera website.

2. Fase. Análise dos websites municipais do Eixo Atlántico. Para o que foron analizados en profundidade todas as páxinas dos concellos galegos e das cámaras portuguesas do Eixo Atlántico.

3. Fase. Análise dos websites promovidos dende dous ámbitos territoriais concretos como son a cidade de Porto e a cidade de Santiago de Compostela. Para o que elaboramos unha metodoloxía concreta consistente en localizar os websites obxecto de estudio a partir da localización nos buscadores google e wisenut dos primeiros 1.500 website para o caso galego e outros 1.500 para o caso portugués. O criterio de búsqueda foi o de aplicar a denominación da cidade (Santiago de Compostela e Porto) en toda a rede. Os 3.000 websites foron investigados en profundidade para lograr localizar a súa vinculación xeográfico – territorial, procedendo a seleccionar aqueles con orixe nas respectivas cidade obxecto de estudio. Trala localización destes websites procedemos á analizalos en profundidade a partir da aplicación da ferramenta de Auditoría de Información Web previamente elaborada a partir do deseño dunha base de datos.

3. As políticas para o desenvolvemento das Novas Tecnoloxías en España e Portugal.

Tanto en España como en Portugal existen plans estratéxicos que teñen como obxectivo o impulso da Sociedade da Información entre os seus cidadáns e empresas, administracións, escolares, etc., plans que naceron ó amparo dunha acción máis ampla como foi o programa "eEurope. Unha sociedade da información para todos" definida pola comisión europea.

En España as iniciativas levadas a cabo nesta materia foron recollidas no Plan de Desenvolvemento Rexional 2000-2006 e no plan de acción coñecido como InfoXXI, que entre outras iniciativas impulsaron a creación dunha empresa pública denominada Red.es. Nos dous casos tentaron de impulsar o uso das Novas Tecnoloxías da Información e da Comunicación liberalizando o sector empresarial neste campo e favorecendo a competencia, potenciando a administración electrónica e o acceso de tódolos cidadás e empresas

á Sociedade da Información; destacan iniciativas como o programa de difusión das TIC coñecido como Todos.es. No caso portugués foi editado o denominado "Libro Verde para a Sociedade da Información" que inspirou o deseño do Programa Operacional da Sociedade da Información (POSI), que guiaron o desenvolvemento de políticas concretas para conseguir obxectivos considerados de suma importancia como a democratización da Sociedade da Información, a apertura gobernamental, a dispoñibilidade do coñecemento universal, a conexión das escolas a rede, o comercio electrónico, o emprego na Sociedade da Información, e o estudio das implicacións sociais e legais da Sociedade da Información. Amais, o programa "Portugal Digital" no marco do "Plano de Desenvolvemento Regional 2000-2006" está orientado a conseguilla difusión xeral do uso dos ordenadores e da internet na sociedade, programa complementario doutro, denominado "Estado Aberto" para o impulso das TIC na administración pública. A un nivel rexional, caso de Galicia e do Norte de Portugal, non existen políticas específicas para o desenvolvemento da Sociedade da Información, aínda que si existen iniciativas illadas e inconexas de determinados departamentos ou instancias da administración rexional ou municipal que tentan de impulsar websites turísticos, de informacións variadas, para o impulso da administración virtual, educación a distancia, comercio electrónico, bibliotecas virtuais, etc., que as veces chegan a resultar contradictorias e reiterativas.

Cadro 3. Evolución do gasto en Telecomunicacións per cápita en euros (anos 1996 e 2002)

	España	Alemaña	Francia	Irlanda	Italia	Portugal	R. Unido	UE(*)	EE.UU.	Xapón
1996	267	479	429	547	390	264	504	443	652	573
2002	587	777	649	930	688	565	925	767	1015	1160

(*) UE comprende UE-15, Noruega e Suiza.
Fonte: EITO 2001,para 1996-1998 e EITO 2003, para 1999-2002.
Definición: Valor monetario, a precios correntes, da demanda interior de equipos e servizos de Telecomunicacións, en relación co total da poboación.

4. Análise comparada das 18 cidades do Eixo Atlántico.

Debemos partir da idea inicial de que o conxunto das cidades do Eixo Atlántico non están ben posicionadas en Internet. En xeral a visibilidade como comunidades enganchadas e espacios prendidos no universo Internet (ciberespacio) non ten unha relación directa co peso e tamaño demográfico. Dáse a circunstancia que a cidade mellor posicionada e con maior visibilidade é A Coruña a cal correspóndelle o cuarto posto no ranking das cidades máis poboadas do Eixo Atlántico. A análise dos websites municipais das 18 cidades do Eixo Atlántico evidencia situacións dispares en canto a contidos de información, desenvolvemento da administración virtual, interactividade e comunicación cos cidadáns, linguas empregadas, nivel de actualización ou deseño e programación. Existen websites con grandes volumes de información, que destacan polos contidos e organización, outros con maior interactividade, uns orientados ao turismo e outros aos servizos ao cidadán, etc.; incluso hai dous municipios que non dispoñen de website, e outros con problemas graves de programación, etc. Hai que destacar que no caso dos municipios do norte de Portugal existen evidencias de boas prácticas na denominación homoxénea e homologable dos dominios, de tal forma que todos os websites municipais levan o prefixo "cm-" (de cámara municipal) antecedendo ao nome do concello (www.cm-porto.pt , www.cm-chave.pt, etc.); práctica que se opón contrariamente ao que sucede

cos concellos galegos onde as denominacións son variadas e, ás veces, rebuscadas (www.aytolacoruna.es , www.concellodelugo.org, www.vigo.org). Presentamos a continuación os resultados da análise individualizada de cada caso.

Cadro 4. Ranking dos municipios do Eixo Atlántico segundo visibilidade en Internet e volume demográfico.

Ranking	Municipio	Índice Alexa	Ranking	Municipio	Poboación residente
1	A Coruña	31990	1	Vila Nova de Gaia	288.749
2	Vigo	92162	2	Vigo	288.324
3	Porto	293002	3	Porto	263.131
4	Lugo	338833	4	A Coruña	242.458
5	Santiago	373869	5	Braga	164.192
6	Pontevedra	432440	6	Guimarães	159.576
7	Vila Nova de Gaia	499185	7	Ourense	109.011
8	Ourense	510026	8	Santiago	93.273
9	Bragança	657027	9	Lugo	89.509
10	Ferrol	661473	10	Viana do Castelo	88.631
11	Vilagarcía de Arousa	723761	11	Ferrol	79.520
12	Guimarães	987450	12	Pontevedra	76.798
13	Viana do Castelo	1421039	13	Vila Real	49.957
14	Braga	1433364	14	Chaves	43.667
15	Chaves	2214225	15	Bragança	34.750
16	Vila Real	2597355	16	Vilagarcía de Arousa	33.907
17	Monforte de Lemos*	-	17	Monforte de Lemos*	19.817
18	Peso da Régua*	-	18	Peso da Régua*	18.832

Fontes: Elaboración propia a partires da utilización do índice Alexa.

INE (2004). Retratos territoriais, http://www.ine.pt., IGE (2004). Fichas municipais, http://www.ige.xunta.es

Índice Alexa: índice que permite coñecer o posicionamento dunha páxina web no ranking mundial a partires da contabilización do número de visitas que recibe.

Datos obtidos entre os días 7 e 21 de setembro de 2004.

Consultar www.alexa.com

*Os casos de Monforte e Peso da Régua non ofrecen datos no índice Alexa debido a que non contan con páxina web municipal.

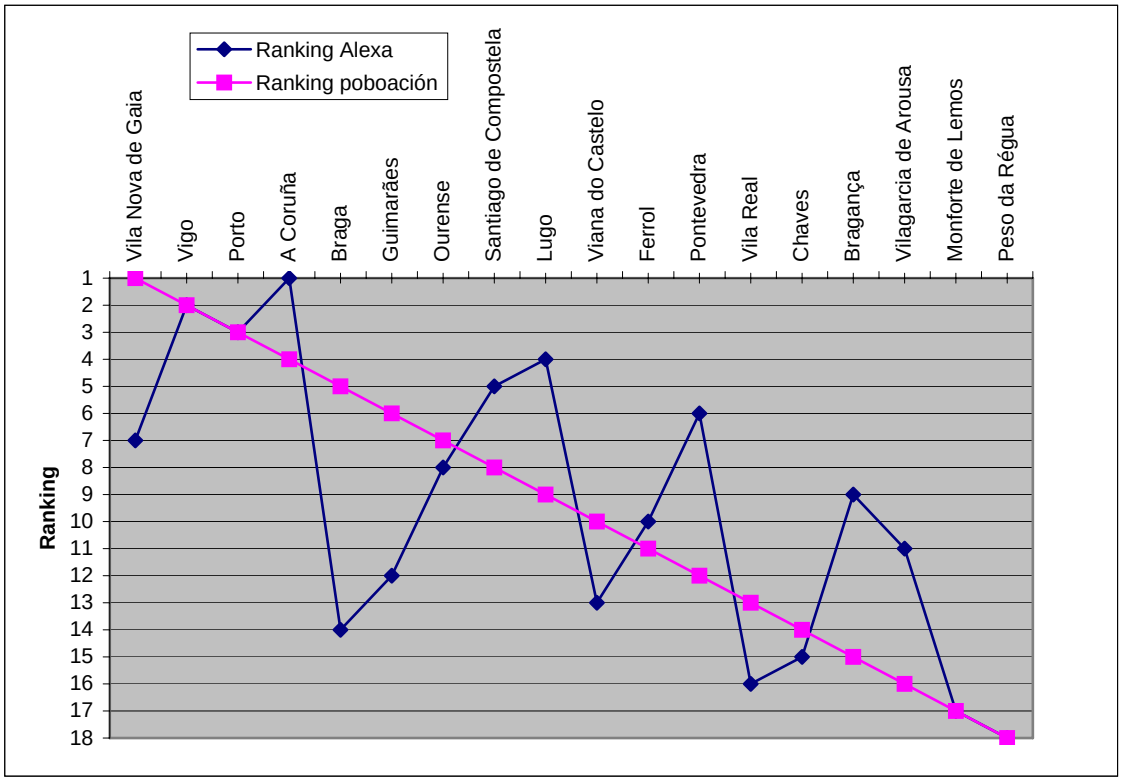


Gráfico 1. Análise comparada entre o Índice Alexa
e a Poboación residente nos 18 municipios do Eixo Atlántico.

Ranking Alexa: Clasificación dos municipios do Eixo Atlántico de maior a menor ranking no Índice Alexa.

Ranking Poboación: Clasificación dos municipios do Eixo Atlántico de maior a menor poboación residente.

Fontes: Elaboración propia a partires da utilización do índice Alexa.

INE (2004). Retratos territoriais, http://www.ine.pt., IGE (2004). Fichas municipais, http://www.ige.xunta.es

Índice Alexa: Índice que permite coñecer o posicionamento dunha páxina web no ranking mundial a partires da contabilización do número de visitas que recibe.

Datos obtidos entre os días 7 e 21 de setembro de 2004.

Consultar www.alexa.com

*Os casos de Monforte e Peso da Régua non ofrecen datos no índice Alexa debido a que non contan con páxina web municipal.

4.1. A Coruña. www.aytolacoruna.es

O concello da Coruña posúe un website moi completo en canto á información que ofrece e ocupa o posto nº 1 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet, o que demostra que é un servicio moi empregado polos veciños e visitantes. A estructura do seu mapa - web é avanzada amosando

unha boa xerarquización e ordenación da información. Dispón de 4 seccións xerais de inicio denominadas: Concello, concibida como unha administración local virtual; Negocios, que ofrece directorios de empresas locais; Turismo con directorios, informacións de servizos, eventos, etc. De interese para o visitante; e Cidade, onde se engloban multitude de servizos e información e formación. É un website potente e complexo, ofrecendo unhas 32.000 paxinas de contidos, e destaca por ser dinámico, ofrece información asociada a bases de datos, con buscadores específicos e posibilidade de cubrir formularios para obter información vía e-mail. Ofrece un servicio de xornal electrónico completo con actualización diaria e servizos de boletíns que poden ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes. En canto á comunicación permite contactos coas diferentes dependencias municipais para consultar ou enviar queixas, etc.; permite obter impresos, tramitar servizos en liña e manexar unha hemeroteca, amais de ofrecer facilidades para minusválidos. Tamén permite facer transaccións a través dun sistema de pagos de impostos on-line que conecta con Caixa Galicia (soamente para os posuidores da tarxeta de crédito desta entidade bancaria). Debemos destacar que o idioma por defecto é o castelán sen embargo ofrece as opcións de versións en galego e inglés con precisión e calidade. O deseño é de calidade e permite unha fácil navegación. Resulta moi interesante a coordinación de servizos on-line e telefónicos pois o concello da Coruña conta cun número 010 de información telefónica ó cidadán perfectamente visible no website.

Os puntos febles son a interactividade e a comunicación. O website da cidade da Coruña non permite a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc.. Non ofrece Foros de debate, nin Chats, nin referendos. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes e non mostran un tamaño aceptable . Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio electrónico. En definitiva é un website avanzado en deseño e información pero estándar en interactividade.

4.2. Vigo. www.vigo.org

O concello de Vigo posúe un website completo en canto á información xeral que ofrece e ocupa o posto nº 2 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet, o que demostra que é un servicio empregado polos veciños e visitantes, pero en menor medida que no caso da Coruña. A estructura dos contidos é atractiva e avanzada concibíndose nun interesante formato xornalístico moi áxil para a navegación . A portada de inicio é simple e ofrece a posibilidade de entrar nun Xornal electrónico moi completo e en constante actualización; así como na Xerencia de Urbanismo e no website do concello, ordenados a un mesmo nivel xerárquico (podemos preguntarnos o por que se destaca o urbanismo e non a concellería de cultura ou outra na portada de inicio). O feito de darlle tanta presencia ao urbanismo e ao xornal na portada de inicio é cuestionable cando ámbolos dous deberían estar dentro dos contidos do website oficial do concello.

O website do concello de Vigo ofrece servizos de administración virtual; ofrece directorios de empresas locais; directorios, informacións de servizos, eventos, etc. de interese para o visitante e cidadán. É un website bastante completo, ofrecendo unhas 932 paxinas de contidos, e destaca por ser dinámico, ofrece información asociada a bases de datos, con buscadores específicos e posibilidade de cubrir formularios para obter información vía e-mail. Ofrece un servicio de xornal electrónico completo con actualización diaria e

servizos de boletíns que poden ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes, amais de ofrecer contas de correo electrónico para todos os veciños empadroados. A súa estructura de contidos se fundamenta en 5 seccións: Casa do Concello coa información institucional e política, Movémonos que ofrece información e directorios con contactos sobre proxectos e programas en marcha; Facendo Vigo que permite acceder a documentos diversos sobre o planeamento urbanístico e estratéxico; e No Mapa con información e documentos cartográficos de rueiros, situación, etc.

En canto á comunicación podemos dicir que é avanzada, permite contactos coas diferentes dependencias municipais para consultar ou enviar queixas, etc., e tamén permite contactos coa Alcaldía para remitir queixas, preguntas, etc.; permite obter impresos, tramitar servizos en liña, consultar expedientes, pero non ofrece facilidades para minusválidos. Tamén permite facer transaccións a través dun sistema de pagos de impostos on-line que conecta con Caixa Galicia (soamente para os posuidores da tarxeta de crédito desta entidade bancaria). Son destacables as posibilidades de consulta e tramitación de cambios no padrón de habitantes versión electrónica. Debemos destacar que o idioma por defecto é o galego sen embargo ofrece as opcións de versións en castelán con precisión e calidade, e tan só en Inglés os contidos de inicio. O deseño e arquitectura son de calidade e permite unha fácil navegación aínda que xorden as veces contradicións entre o xornal do concello (Galicia Hoxe) e o xornal de Vigo.org que poden crear confusións. Son moi interesantes os Foros e Enquisas e os servizos de buscador e axenda concibidos como servizos de comunicación e información ó cidadán. Amais os foros son vivos e amosan unha participación moi significativa (na data de análise había 20 enquisas con case 13.000 entradas, e 169 foros cun media de participación de 3 opinións por cada un).

En canto ós puntos febles debemos destacar que se debería mellorar o mapa da web buscando unha xerarquización e orden dos contidos, completar a interactividade e a comunicación promovendo os referendos de opinión e os chats. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes e non mostran un tamaño aceptable, sería interesante impulsar a creación de seccións de Negocios con servizos de comercio electrónico, o Turismo, a Cultura e a Educación como actividades estratéxicas para o fomento do uso das Novas Tecnoloxías. Non ofrece vídeo nin son dixital. En definitiva é un website avanzado que pode potenciar os contidos e mellorar a súa estructura e deseño.

4.3. Porto. www.cm-porto.pt

A cidade do porto posúe un website completo en canto á información xeral que ofrece e ocupa o posto nº 3 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet, precedida polas cidades da Coruña e Vigo e a considerable distancia das mesmas (o website da cidade da Coruña é o 31.990 máis visitado en Internet fronte ao de Porto que é o 293.002) o que demostra que comparativamente é un servicio pouco empregado polos veciños e visitantes. A estructura dos contidos é atractiva concibíndose nun formato xornalístico moi áxil para a navegación. A portada de inicio é simple e ofrece as noticias de actualidade dun Xornal electrónico completo e en constante actualización.

O website da Cámara Municipal de Porto ofrece servizos de administración virtual; ofrece directorios, informacións de servizos, eventos, etc. de interese para o visitante e cidadán. É un website bastante comple-

to, ofrecendo unhas 9.000 paxinas de contidos, e destaca por ser dinámico, ofrece información asociada a bases de datos, con buscadores e posibilidade de solicitar consultas para obter información vía e-mail. O servicio de xornal electrónico é completo con actualización diaria pero demasiado focalizado en cuestións de imaxe e marketing. Non ofrece servizos de Boletíns que puideran ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes, amais de non ofrecer contas de correo electrónico ós cidadáns de Porto. A súa estructura de contidos se fundamenta en 9 seccións: Inicio coa portada do xornal; Autarquía con acceso administración virtual dos servizos municipais e das freguesías; Presidente coa información institucional e política do presidente da Cámara Municipal; Guía da Cidade con información e directorios e con contactos sobre programas en execución; Eventos con novas de axenda cultural e institucional; Turismo con enlace a un website con identidade propia; o Gabinete do Municipio cun directorio de contactos e, finalmente, Participa cun servicio de foros de debate sobre temas de interesa para a cidade (47 foros abertos cunha media de 5 participantes por foro).

O website de Porto permite acceder a documentos diversos sobre o Plan Director Municipal, consultar on-line expedientes administrativos abertos previa adxudicación de clave de acceso e unha moi interesante cartografía da cidade que permite a localización precisa de rúas e direccións e incluso planificar os desprazamentos no interior da cidade con información acerca do tempo necesario para desprazarse entre diferentes puntos da propia cidade e o itinerario máis directo e, incluso, a frecuencia dos transportes públicos dispoñibles. Tamén compre destacar que a través do website é posible observar o estado do tráfico nas rúas principais de Porto a través de webcams e ofrece un vídeo dixital turístico - promocional.

En canto á comunicación podemos dicir que é avanzada, permite contactos coas diferentes dependencias municipais para consultar ou enviar queixas, etc., a través de correo electrónico e permite obter impresos, tramitar servizos en liña, consultar expedientes, pero non ofrece facilidades para minusválidos nin a posibilidade de pagar impostos on-line. Debemos destacar que o idioma por defecto é o portugués sen embargo non ofrece as opcións de versións noutros idiomas. O deseño e arquitectura é de calidade e permite unha fácil navegación. Son moi interesantes os Foros, pouco empregados, e bótanse en falla Enquisas e os servicio de Chat para o debate en directo e o de Boletíns concibidos como servizos de comunicación e información ó cidadán que poderían recibir a través de correo electrónico. Ó respecto dos puntos febles debemos destacar que se podería mellorar o mapa completando a interactividade e a comunicación, promovendo os referendos de opinión e os chats de debate. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes e poderían vincularse ás novas do xornal; sería interesante impulsar a creación de seccións de Negocios con servizos de comercio electrónico, e do Turismo, a Cultura e a Educación como actividades estratéxicas para o fomento do uso das Novas Tecnoloxías Non ofrece vídeo nin son dixital asociados ó xornal. En definitiva é un website avanzado infrautilizado que pode potenciar os seus contidos e mellorar a súa estructura e deseño a partir da potenciación da interactividade.

4.4. Lugo. www.concellodelugo.org

O concello de Lugo posúe un website ben posicionado na rede. Correspóndelle o posto nº 4 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet, o que demostra que é un servicio empre-

gado polos veciños e visitantes, tendo presente o feito de que por volume demográfico os seus 89.000 habitantes representan a terceira parte da poboación da cidade da Coruña que ocupa o primeiro posto no ranking e supera a cidades de maior tamaño como Santiago, Ourense, Guimaraes, Vila Nova de Gaia, etc. A estructura do seu mapa - web é estándar amosando unha ordenación da información por temas e servizos sinxela e moi funcional, sen embargo require un mapa da web claramente xerarquizado; permite enlaces con websites corporativos como os dedicados ás murallas de Lugo, o de voluntariado de Lugo e o das Festas de San Froilán propios e con identidade diferenciada. A portada de inicio ofrece ó mesmo nivel a entrada no website oficial do concello en no microsite da Festa de San Froilán, ¿Por qué non co website da muralla?.

O website municipal de Lugo en canto ó deseño e arquitectura é sinxelo, dispón de numerosas seccións xerais de inicio con contidos sempre estructurados a modo de noticias dun xornal electrónico con titular e data de edición, sen embargo son noticias e notas informativas soamente con texto esquecendo a fotografía, o son e o vídeo dixital. Podemos destacar as seccións de Corporación Municipal, Muralla, Guía da Cidade, Participación Cidadá, Economía, Urbanismo, Medio Ambiente, Muller e Benestar Social, Infraestructuras, Deportes, Promoción, Xuventude, etc.. O Alcalde ofrece información sobre o seu Currículo Vitae e un formulario para deixarlle suxerencias, queixas, etc., formulario que tamén está dispoñible para a concellería de deportes e para o Gabinete de Prensa, neste último caso ofrece os dossieres de prensa ós medios de comunicación. En xeral a información sobre a cidade e sobre a administración municipal é bastante completa, ofrece directorios de servizos diversos; ofrece información sobre a natureza e actividades das concellerías xunto coas direccións e contactos postais; non permite a opción de Pagos On Line e as transaccións non existen. Permite obter documentos extensos como o Plan Estratéxico ou o Plan Xeral de Ordenación Urbana e todo tipo de regulamentos, ordenanzas, modelos de solicitudes e impresos oficiais en formato PDF para ser cubertos e entregados debidamente no rexistro físico da casa do concello. É un website simple organizado como se fose un xornal que se actualiza semanalmente, ofrece unhas 3.120 paxinas de contidos (soamente superada polos website de Porto e A Coruña), e destaca por ser dinámica ofrecendo información asociada a bases de datos, sen embargo non conta con buscadores específicos pero si un buscador xeral. Non ofrece servicio de Boletíns que poidan ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes nin contas de correo electrónico para os cidadás do concello. En canto á comunicación - interactividade permite algún contacto con servizos e dependencias municipais a través de direccións de correo electrónico específicas e nalgún caso a través de formularios; non dispón de hemeroteca nin ofrece facilidades de acceso para minusválidos. Debemos destacar que o idioma por defecto e único é o galego e permite versións en castelán, inglés e outros idiomas soamente de inicio e non dos contidos. Os puntos febles son a interactividade e a comunicación. O website de Lugo non permite os trámites administrativos on-line e non permite a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc., a través da seu website. Os Foros de debate non existen, non dispón de Chats, nin de Referendos e Enquisas, nin dun servicio de xornal electrónico con actualización constante e claramente diferenciado na súa arquitectura. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes. Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio electrónico nin o uso das novas tecnoloxías. En definitiva é un website estándar en deseño, información e interactividade pero con información útil para o cidadán e o visitante.

4.5. Santiago de Compostela. www.santiagodecompostela.org

O concello de Santiago posúe un website completo en canto á información que ofrece ó respecto dos servizos de educación, relacións veciñais e servicio de normalización lingüística (SLN), pero amosa grandes lagoas noutros servizos, que son a maioría; ocupa o posto nº 5 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet, o que demostra que é un servicio empregado polos veciños e visitantes, pero a moita distancia dos niveles das cidades de A Coruña, Vigo e Porto . A estructura do seu mapa - web é estándar amosando unha certa xerarquización e ordenación da información; permite enlaces con website corporativos de empresas municipais, como a do Turismo ou do Transporte con dominios propios e identidade diferenciada. O website municipal dispón de 7 seccións xerais de inicio denominadas: Benvida do Alcalde, concibida como un simple texto - carta de presentación sen permitir interactividade; O Alcalde que presenta outro texto - carta cos seus logros e historia ó fronte da alcaldía; O Goberno, cun directorio dos seus membros; Corporación Municipal cun directorio dos grupos políticos; Servizos Municipais que ofrece información sobre a súa natureza e actividades xunto coas direccións e contactos postais e electrónicos; A Cidade, con enlaces a empresas municipais de turismo, e institucións diversas; e Pagos On Line que ofrece a posibilidade de pagar impostos a través dunha conexión co sistema de pagos de Caixa Galicia (soamente para posuidores da súa tarxeta de crédito). É un website simple que se actualiza de forma irregular, ofrece unhas 120 páxinas de contidos, e destaca por ser dinámica, ofrece información asociada a bases de datos, sen embargo non conta con buscadores específicos, aínda que permite nalgún caso a posibilidade de cubrir formularios para obter información vía e-mail, permite baixar da rede documentos e impresos soamente en tres concellerías (educación, relacións veciñais e SNL) que a súa vez, sorprendentemente, amosan unha imaxe e deseño totalmente distinto ó de inicio e portada do website municipal (cores distintos, estructura distinta, etc.) Non ofrece un servicio de xornal electrónico nin servizos de boletíns que poidan ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes. En canto á comunicación - interactividade tamén é desigual e desequilibrada segundo da concellería que se trate; permite algún contacto con servizos e dependencias municipais a través de direccións de correo electrónico específicas pero non a través de formularios; permite obter impresos e baixar da rede documentos diversos relativos á educación e ó SNL, pero non dispón de hemeroteca nin ofrece facilidades de acceso para minusválidos. Debemos destacar que o idioma por defecto e único é o galego. Os puntos febles son a interactividade e a comunicación, pois o website da cidade de Santiago non facilita a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc., a través da seu website. Os Foros de debate son excepcionais e non se mostran claramente na portada, non dispón de Chats, nin referendos nin de servicio de xornal electrónico. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes e non mostran un tamaño aceptable . Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio electrónico nin o uso das novas tecnoloxías. En definitiva é un website estándar en deseño, información e interactividade.

4.6. Pontevedra. www.concellopontevedra.es

O website do Concello de Pontevedra ocupa o posto número 6 no ranking das website das 18 cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet, inmediatamente despois de Santiago e Lugo pero por riba de cidades con maior número de habitantes como son Vila Nova de Gaia, Ourense, Ferrol, Bragança, Via-

na do Castelo e Braga. Ocupa o posto 432.440 entre os website máis visitados a nivel mundial, dato que mostra a importancia e interese que esperta diante de veciños e visitantes. É un website novo con poucos meses de vida que aínda se encontra en construcción, polo que apunta contidos e posibilidades moi interesantes pero sen desenvolver. O seu deseño é atractivo, sobrio nas cores e moi funcional, permitindo unha fácil navegación e dando sensación de orden na estructura dos contidos. A cartografía da cidade está incompleta, ofrece pero non permite servizos de localización; o Punto de Encontro non funciona dende a páxina de inicio; non permite a solicitude de información, nin ver o Taboleiro; non funcionan enlaces presentados con iconas na portada como pode ser Ponteverán; o directorio de empresas está baleiro, etc.; é necesario prestar moita atención á calidade dos contidos e coidar a credibilidade do website sen ambicións desmedidas. O website debe ir desenvolvendo os seus contidos solidamente e con precisión, co fin de coidar a súa imaxe na rede.

En canto á estructura dos contidos se observa unha boa xerarquización da información. Inicialmente dispón de 4 seccións xerais que ordenan tódolos contidos do website, que son os seguintes: Concello que ofrece información datos e informacións diversas sobre a administración municipal, as ordenanzas, regulamentos e bandos en formato PDF, directorios de servizos municipais (a maioría non ofrece contactos e-mail), e unha moi interesante iniciativa denominada "Os Nosos Políticos Responden" que permite cubrir formularios de suxerencias, queixas, etc. Dirixidas ao Alcalde e/ou aos diferentes voceiros dos partidos políticos presentes na corporación municipal. A sección Cidade, ofrece información xeral sobre servizos municipais, as veces directorios, pero con grandes baleiros por atoparse en construcción; na sección Turismo pódese obter información xeral con fotografía de calidade sobre lugares emblemáticos de Pontevedra, directorios de restaurantes, hoteis e información de rotas turísticas; e en cuarto lugar a sección Negocios que ofrece información plana e directorios, un mapa do polígono industrial incompleto e un directorio sobre as empresas locais que permite cubrir un formulario para as ditas empresas poidan aparecer, que tamén se atopa baleiro. O website do concello de Pontevedra ofrece enlaces con outros websites con identidade propia e nos cales participa como institución, como son os de Ano da Música-2004, Feira Franca e Asociación de Desenvolvemento Rural da comarca. Tamén permite obter información completa dos documentos do Plan Director de Estratexias nos municipios da Área Territorial Urbana de Pontevedra, pero non permite o acceso ós documentos de planeamento urbanístico. No tocante ós idiomas o website emprega o galego por defecto, de inicio e nos contidos, e tan só permite versións en castelán e inglés de inicio (portada) pero non nos contidos.

Respecto da interactividade o website do concello de Pontevedra permite baixar da rede documentos e impresos oficiais pero non permite a súa tramitación en liña, nin o Pago de impostos on-line. Permite e impulsa a participación cidadá cun servicio de Foros (contabilizamos 21 cunha media de 2 participacións por cada un deles) nos que se pode opinar sobre temas moi diversos e un sistema de enquisas no que se pregunta pola valoración do website. A información que ofrece é dinámica, nalgún caso vinculada a bases de datos, ofrece soamente 630 páxinas con contidos e a súa actualización é irregular. Non ofrece servicio de Xornal electrónico, nin de Boletíns que puideran ser enviados por e-mail ós veciños e/ou visitantes; e non permite nin ofrece vídeo nin audio dixital, nin a interactividade a través de Chat. Tampouco ofrece servicio de correo electrónico ós cidadáns nin impulsa a utilización das Novas Tecnoloxías. En suma, o website

do concello de Pontevedra é extenso en deseño e arquitectura; e móstrase como un website estándar na información, pois necesita completar os contidos e impulsar a interactividade e a comunicación.

4.7. Vila Nova de Gaia. www.cm-gaia.pt

A cidade de Vila Nova de Gaia ocupa o posto nº 7 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet, precedida polas cidades da Coruña, Vigo, Porto, Lugo, Santiago e Pontevedra e a considerable distancia das mesmas (o website da cidade da Coruña é o 31.990 máis visitado en Internet fronte ao de Vila Nova de Gaia que é o 432.440) o que demostra que é un servicio pouco empregado polos veciños e visitantes. Tendo en conta que Gaia é o municipio con maior poboación do Eixo Atlántico (288.749 habitantes) a website da súa cámara municipal corresponderíalle unha maior visibilidade en internet. A estructura dos contidos se concibe nun formato xornalístico a partir de tres seccións: Noticias, Eventos - Axenda e "Destaques" referido a un taboleiro de anuncios dos contidos que se consideran máis destacables. Este formato é áxil para a navegación pero non permite unha xerarquización e unha clara ordenación da información. A portada de inicio é simple e ofrece as noticias de actualidade dun Xornal electrónico con 7 noticias que se actualizan semanalmente e sempre relacionadas coa axenda e actividades da Presidencia municipal.

O website da Cámara Municipal de Vila Nova de Gaia ofrece servizos de administración; ofrece directorios, informacións de servizos públicos, eventos, etc. de interese para o visitante e cidadán. É un website sinxelo en canto a información, ofrecendo tan só unhas 890 paxinas de contidos, e destaca por ser dinámico, ofrece información asociada a bases de datos, con buscador (pesquisa) e posibilidade de solicitar consultas para obter información vía e-mail. O servicio de xornal electrónico é o elemento central da portada pero está demasiado focalizado en cuestións de imaxe e marketing sobre a Presidencia Municipal. Ofrece servizos de Boletíns (Newletter) que poden ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes, sen embargo non ofrecer contas de correo electrónico ós cidadáns de Gaia. A súa estructura de contidos se fundamenta en 14 seccións, as cales poderían estar agrupadas e xerarquizadas en maior medida; entre todas estas seccións se poden destacar as seguintes: Autarquía, con acceso á directorios do executivo municipal, ao currículo vitae do seu Presidente e ao seu e-mail para contactar directamente, ós grupos parlamentarios da cámara municipal e ós documentos relativos ós seus regulamentos e ás normas; presenta o Programa Polis para a rehabilitación da marxe fluvial, información completa e ampla sobre directorios, logros do Presidente, contas da xerencia de varios anos, estatísticas demográficas, noticias sobre obras, regulamentos, directorios de institucións sociais como hospitais, escolas, servizos de correos, empresas de transporte, museos, etc., etc. Ofrece un servicio de hemeroteca de noticias antigas (denominado arquivo), de preguntas frecuentes (baixo o nome inglés de Faq´s) e enlaces (Links) con institucións públicas e privadas, empresas diversas, de interese para o cidadán e/ou visitante. A sección de Turismo mostra información específica con galerías de fotos e directorios de festas, restaurantes, hoteis, informacións sobre a historia de Gaia, do viño do Porto, praias, itinerarios, etc., ofrece versión en inglés pero non permite o seu acceso.

O website de Gaia tamén ofrece contactos e acceso ós websites das empresas e fundacións municipais as cales posúen dominio e identidade propia a expensas da cámara municipal; estas empresas son "Augas de

Gaia" que xestiona os servizos da auga, Gaiaurb que xestiona o planeamento urbanístico e paisaxístico, Energaia para a xestión da enerxía e sostenibilidade, Gaianimo para a xestión do deporte e as infraestructuras municipais ó este respecto, Gaiasocial para a xestión das vivendas sociais de propiedade municipal, e a fundación Estación Litoral de Aguda que xestiona e desenvolvemento dun proxecto de parques acuáticos e recuperación dun entorno natural litoral de calidade. As empresas municipais dispoñen de websites avanzados e interactivos, no caso de Gaiaurb para a xestión do planeamento urbanístico municipal ofrece un servicio de Sistema de Información Xeográfica para a xestión cartográfica, amais dun servicio de "Atendimento Digital" que permite consultar os procesos administrativos, solicitar licencias urbanísticas a través de formularios e coñecer con detalle a lexislación. Esta rede de empresas municipais con dominios propios en internet, como se fosen independentes da cámara municipal, baleiran de contido ao website oficial da cámara de Gaia e pode ser o factor explicativo da mala posición relativa de dito website no ranking das cidades do Eixo Atlántico; amais son moito máis avanzadas en xeral.

O website da cámara municipal de Vila Nova de Gaia permite acceder a documentos diversos sobre o Plan Director Municipal, pero non permite consultar on line expedientes administrativos, dispoñibles. Amais a través do website non é posible coñecer o estado do tráfico nas rúas principias e simplemente remite ó servicio de tráfico vía telefónica. En canto á comunicación podemos dicir que é estándar, permite contactos coas diferentes dependencias municipais para consultar ou enviar queixas, etc., a través de correo electrónico e permite obter impresos, pero non ofrece facilidades para minusválidos nin a posibilidade de pagar impostos on-line.. Debemos destacar que o idioma por defecto é o portugués sen embargo non ofrece as opcións de versións noutros idiomas tan só o inglés de inicio e excepcionalmente. Bótanse en falla foros de debate, as enquisas e os servicio de chat para o debate en directo. Ó respecto dos puntos febles debemos destacar que se podería mellorar o mapa do website completando a interactividade e a comunicación, promovendo os referendos de opinión, os foros e os chats de debate. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes e poderían vincularse ás novas do xornal; sería interesante impulsar a creación de seccións de Negocios con servizos de comercio electrónico, e do Turismo, a Cultura e a Educación como actividades estratéxicas para o fomento do uso das Novas Tecnoloxías Non ofrece vídeo nin son dixital asociados ó xornal. En definitiva é un website estándar en deseño e extenso en información, que está infrautilizado e que pode potenciar os seus contidos e mellorar a súa estructura e deseño a partir da potenciación da interactividade. Amais require promover unha xerarquización e ordenación dos seus vínculos coas websites das empresas municipais.

4.8. Ourense. www.ourense.es

O concello de Ourense non posúe un website ben posicionado na rede. Correspóndelle o posto nº 8 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet, o que demostra que é un servicio pouco empregado polos veciños e visitantes. O seu website é superado por cidades de menor tamaño como Santiago, Lugo e Pontevedra. A estructura do seu mapa - web é estándar amosando unha ordenación da información por temas e servizos sinxela e moi funcional, sen embargo require un mapa da web máis completo; permite enlaces con websites corporativos como o dedicado ó Festival de Cine de Ourense, con identidade diferenciada; e tamén a través de iconas destacados en portada á interesantes descricións sobre

proxectos municipais financiados pola Unión Europea como o "Cultura Civitas" e o "Aloumiño" sobre inserción laboral.

O website municipal de Ourense en canto ó deseño e arquitectura é sinxelo e funcional, dispón de 5 seccións xerais de inicio con contidos sempre ben estructurados que se completan cun xornal de noticias, unha axenda e unha sección de xestión. O xornal aparece na portada de inicio ofrecendo ata 10 noticias cunha media de 74 liñas de texto, sen embargo son noticias e notas informativas soamente con texto esquecendo a fotografía, o son e o vídeo dixital. As seccións ordenan claramente a informacións e destacando as denominadas "Concello" que permite ler unha carta do Alcalde dirixida ós visitantes e turistas, unha relación simple cos nomes dos membros da corporación e dos Grupos Políticos (a cal non funciona), en ningún caso ofrece información de contacto de ningún tipo; a sección se completa con informacións sobre os nomes dos concelleiros, ordenanzas e trámites e impresos que se poden baixar da rede, un calendario para pagar os impostos municipais, e un interesante taboleiro informativo coas ofertas de licitacións e contratos municipais e a oferta de emprego público do concello, que ofrece documentación moi completa ó respecto. A sección de Cidade ofrece información xeral sobre a administración e os programas municipais referidos ás diferentes concellerías (educación, servizos sociais, urbanismo, etc.); permite coñecer os planos e normativas do Plan Xeral de Ordenación Urbana, tamén permite acceder a un buscador de Trámites e Impresos para obter a información administrativa de forma clara e directa. A sección Turismo ofrece galerías de fotos simples sobre Ourense Termal, Cultural, Monumental (non funciona) e Ourense en Imaxes; ofrece tamén directorios a través de buscadores de restaurantes, hoteis e hospedaxes en xeral. As seccións se completan cun Directorio de emerxencias vinculado a un buscador e a un Directorio Municipal que non funciona.

En xeral a información sobre a cidade e sobre a administración municipal é suficiente pero incompleta, ofrece directorios de servizos diversos; ofrece información sobre a natureza e actividades das concellerías xunto coas direccións e contactos postais; non permite a opción de Pagos On Line e as transaccións non existen. Permite obter documentos extensos do Plan Xeral de Ordenación Urbana e todo tipo de regulamentos, ordenanzas, modelos de solicitudes e impresos oficiais en formato PDF para ser cubertos e entregados debidamente no rexistro físico da casa do concello. É un website sinxelo e ben organizado cun xornal que se actualiza constantemente, ofrece contidos en tan só 52 paxinas, e destaca por ser dinámica ofrecendo información asociada a bases de datos. Non ofrece servicio de Boletíns que poidan ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes nin contas de correo electrónico para os cidadás do concello. En canto á comunicación - interactividade non fomenta os contactos con servizos e dependencias municipais a través de direccións de correo electrónico específicas nin a través de formularios; non dispón de hemeroteca nin ofrece facilidades de acceso para minusválidos. Debemos destacar que o idioma por defecto é o galego e permite versións en castelán, de inicio e nos contidos. Os puntos febles son a interactividade e a comunicación. O website de Ourense non permite os trámites administrativos on-line e non permite a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc., a través da seu website. Os Foros de debate non existen, non dispón de Chats, nin de Referendos e Enquisas, nin dun servicio de xornal electrónico con actualización claramente diferenciado na súa arquitectura. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes . Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio

electrónico nin o uso das novas tecnoloxías. En definitiva é un website estándar en deseño, información e interactividade pero con orden e con contidos de información útil para o cidadán e o visitante.

4.9. Bragança. www.cm-braganca.pt

A cámara municipal de Bragança dispón dun website ben posicionado na rede. Correspóndelle o posto nº 9 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet (o posto 657.027 en Internet)), o que evidencia que é un servicio empregado polos veciños e visitantes tendo presente que a poboación de Bragança é de 34.750 habitantes (posto número 15 no ranking das cidades do Eixo Atlántico). O seu website supera ós de cidades de maior tamaño como Ferrol, Viana do Castelo, Guimaraes, Braga, Chaves e Vila Real. A estructura do seu mapa - web é extensa, amosando unha ordenación da información por temas e servizos sinxela e moi funcional; a navegación é doada e permite enlaces con websites corporativos de diversas e numerosas institucións portuguesas . En canto ó deseño e arquitectura destaca por ser avanzado e moi traballado; dispón de 8 seccións xerais con contidos ben estructurados que se completan cun xornal de 3 noticias en portada, un "Destaques" sobre contidos destacados, un "Top+" cos contidos máis visitados e un buscador de información; ofrece tamén de inicio un enlace cun servicio municipal denominado División de Informática e Sistemas o cal se ocupa da xestión e funcionamento do website. O xornal aparece na portada de inicio ofrecendo 3 noticias cun promedio de 9 liñas de texto, sen embargo son noticias e notas informativas soamente cun moi breve texto sen enlaces, esquecendo a fotografía, o son e o vídeo dixital, sendo amais de actualización irregular. As seccións ordenan claramente a informacións, destacando as seccións de Autarquía que permite coñecer as características do escudo heráldico e da bandeira da cámara municipal,, unha relación cos nomes dos membros do executivo e os seus correos electrónicos, o organigrama e información completa sobre a composición da Asemblea Municipal, lexislación, proxectos, acción social e documentos de actas e formularios con versión PDF para baixar da rede; a sección Municipio presenta a historia e xeografía locais, informacións básicas sobre o comercio e os transportes e datos estatísticos fundamentais de orde demográfico e económico, amais de información completa sobre a educación con enlaces ós websites dos diferentes centros de ensino, e un interesante mapa de freguesías asociado a unha base de datos con información sobre as súas características e direccións de contacto.

As seccións de Servizos e Informacións ofrecen información xeral sobre a administración e os programas municipais referidos ós diferentes servizos públicos, de transporte, etc., e permite acceder a trámites e impresos para obter a información administrativa de forma clara e directa sinalando que no futuro permitirá os Pagos On-line e a tramitación por Internet. Pola súa parte Cultura e Turismo permiten obter galerías de fotos simples sobre os monumentos e atractivos de Bragança; ofrece tamén directorios de restaurantes, un mapa sobre como chegar e información sobre o aeródromo cun enlace a compañía aérea que voa dende Lisboa; en Cultura ofrece información descritiva sobre tradicións, xogos populares e unha axenda simple sobre eventos culturais. As seccións se completan cun apartado denominado "Diversos" onde se pode ter acceso ó mapa das freguesías, a unha hemeroteca denominada "históricos", a velas preguntas frecuentes, a unha mensaxe do Presidente, a subscrición dun boletín (Newsletter) e a unha declaración de privacidade e autoría do website.

En xeral a información sobre o municipio e sobre a administración local é suficiente, ofrece directorios de servizos diversos, ofrece información sobre a natureza e actividades da Cámara Municipal, xunto coas direccións e contactos postais e por e-mail; non permite a opción de Pagos On Line e as transaccións non existen aínda que parece contempla-la posibilidade futura. Permite obter documentos extensos do programas, actas de reunións e todo tipo de regulamentos, ordenanzas, modelos de solicitudes e impresos oficiais en formato PDF para ser cubertos e entregados debidamente no rexistro físico da Cámara Municipal. É un website atractivo no deseño e ben organizado, cun xornal sen desenvolver e que se actualiza irregularmente, ofrece contidos soamente en portada. O website de Bragança destaca por ser dinámico ofrecendo información asociada a bases de datos; ofrece servicio de Boletíns informativos que poden ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes sen embargo non ofrece servicio de contas de correo electrónico para os cidadáns. En canto á comunicación ofrece contactos con servizos e dependencias municipais a través de direccións de correo electrónico específicas e a través de formularios; dispón de hemeroteca pero non ofrece facilidades de acceso para minusválidos. Debemos destacar que o idioma por defecto e único é o portugués.

Os puntos febles son a interactividade e a comunicación. O website de Bragança non permite os trámites administrativos on-line e non permite a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc., a través da seu website. Os Foros de debate non existen, non dispón de Chats, nin de Referendos e Enquisas, nin dun servicio de xornal electrónico con actualización constante e claramente diferenciado na súa arquitectura. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes . Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio electrónico nin o uso das novas tecnoloxías. En definitiva é un website avanzado en deseño, completo en información e feble en interactividade.

4.10. Ferrol. www.ferrol-concello.es

O website do Concello de Ferrol ocupa o posto número 10 no ranking das website das 18 cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet, por riba de cidades con maior número de habitantes como son Guimaraes e Viana do Castelo pero por debaixo doutras menores como son Pontevedra ou Bragança. Ocupa o posto 661.473 entre os website máis visitados a nivel mundial. É un website antigo, pioneiro en Galicia, que require unha actualización. En canto aos contidos mostra posibilidades moi interesantes, ofrece 2.020 paxinas. O seu deseño debe ser mellorado cara conseguir maior funcionalidade e proxección; en canto a arquitectura debe buscar unha xerarquización e orden nos contidos co fin de permitir unha fácil navegación. A cartografía da cidade ofrece detalle en canto ao Plan Especial (PERI) ó Plan Xeral de Ordenación Urbana, pero non permite servizos de localización, de rueiro ou outros. En canto á estructura dos contidos inicialmente dispón de 6 seccións xerais e un apartado de destacados na marxe dereita da portada, os cales ordenan tódolos contidos do website, entre os que destacan os seguintes: Ven a Ferrol con información de natureza turística onde se poden atopar directorios de transporte, mapas de situación de lugares con interese, galería de fotos básica, textos sobre a historia, a poboación, ferroláns ilustres, etc.; as seccións Libro de Visitas e Correo que permiten acceder a formularios para deixar mensaxes ou escribir un correo electrónico a través de formulario dirixido á alcaldía ou concellerías, ou incluso ós partidos políticos con representación no propio concello. Conta cun xornal electrónico moi elemental onde anuncia unha actua-

lización diaria que non se cumpre. As seccións complétanse con un Taboleiro de Opinións denominado Ferroleando que permiten acceso a foros abertos que non funcionan adecuadamente, un servicio se Postais de Ferrol que permite o envío de imaxes turísticas por e-mail. A información se completa cun Saúdo do Alcalde e Outros Apartados onde se pode obter documentos PDF sobre ordenanzas, algún impreso de solicitude de servizos, o programa das festas locais e enlaces con información sobre Plan de Normalización Lingüística, o parque temático didáctico Aquaciencia (do máis interesante) e contactos cos Partidos Políticos con directorios atrasados e uns foros abertos que non funcionan.

Respecto ós idiomas o website emprega o galego por defecto, de inicio e nos contidos, e permite versións en castelán e inglés de inicio (portada) e nos contidos. En canto á interactividade o website do concello de Ferrol permite baixar da rede algúns documentos e impresos oficiais pero non permite a súa tramitación en liña, nin o Pago de impostos on-line. Permite pero non consigue impulsar a participación cidadá nun servicio de Foros abertos nos que se pode opinar sobre temas moi diversos, case sempre informais, pero non dispón dun sistema de enquisas, nin de Chat, nin de referendos; ten abertos uns 350 foros que requiren ser actualizados e xestionados. A información que ofrece é estática sen vinculación con bases de datos e a súa actualización e irregular. Non ofrece servicio de Xornal electrónico actualizado e con calidade, nin de Boletíns que puideran ser enviados por e-mail ós veciños e/ou visitantes; e non permite nin ofrece vídeo nin son o dixital, nin a interactividade. Tampouco ofrece servicio de correo electrónico ós cidadáns nin impulsa a utilización das Novas Tecnoloxías. En definitiva, o website do concello de Ferrol é estándar en deseño e arquitectura, que require unha actualización para ordenar e completar os contidos e impulsar a interactividade e a comunicación.

4.11. Vilagarcía de Arousa. www.vilagarcia.com

O concello de Vilagarcía de Arousa posúe un website ben posicionado na rede. Correspóndelle o posto nº 11 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet, o que demostra que é un servicio empregado polos veciños e visitantes e valorando o feito de que por volume demográfico correspóndelle o posto 16 entre os municipios do Eixo Atlántico. O seu website supera a cidades de maior tamaño como Viana do Castelo, Guimaraes, Braga e Chaves. A estructura do seu mapa - web é avanzada amosando unha ordenación da información por temas e servizos sinxela e moi funcional.

O website municipal de Vilagarcía en canto ó deseño e arquitectura ten calidade e resulta atractivo polo equilibrio entre cores e formato. Dispón de 7 seccións xerais con contidos sempre ben estructurados que se completan cun xornal de noticias e varios enlaces internos a temas destacados como poden ser o urbanismo e Plan Xeral de Ordenación Urbana ou os Trámites Administrativos. O xornal aparece na portada de inicio cun icona destacado e ofrece ata 15 noticias cunha media de 140 liñas de texto ordenadas por temas (concello, cultura, deportes, etc.), sen embargo son noticias e notas informativas soamente con texto esquecendo a fotografía en galería, o son e o vídeo dixital. As seccións xerais do website ordenan claramente a información e os contidos; podendo destaca-las seccións de Concello que permiten coñece-lo Currículo Vital do Alcalde, relacións simples cos nomes dos membros da corporación, tenentes de alcalde e dos Grupos Políticos, etc. que en ningún caso ofrece información de contacto a través de correo electrónico; a

sección de Concello se completa con informacións sobre ordenanzas e trámites, servizos municipais, actas dos plenos que se poden baixar da rede, un calendario para pagar os impostos municipais, e un interesante taboleiro informativo coas ofertas de licitacións e contratos municipais e a oferta de emprego público do concello que ofrece documentación moi completa ó respecto; podemos atopar información xeral sobre a administración e os programas municipais referidos ás diferentes concellerías (educación, servizos sociais, urbanismo, etc.); permite coñecer os planos e normativas do Plan Xeral de Ordenación Urbana, tamén permite acceder a un buscador de Tramites e impresos para obter a información administrativa de forma clara e directa. Por outra parte, a sección Turismo ofrece galerías de fotos simples sobre festas, monumentos, etc.; ofrece tamén directorios de restaurantes, hoteis e hospedaxes en xeral, comercios, lugares de ocio, farmacias, hospitais e dun Directorio Municipal. Destaca en portada un enlace interno coa revista municipal Ágora pero resulta que o último número é do 2002, así como un interesante documento moi completo sobre estatísticas municipais e un mapa - rueiro non sempre dispoñible. En xeral a información sobre a cidade e sobre a administración municipal é suficiente pero incompleta, ofrece directorios de servizos diversos; ofrece información sobre a natureza e actividades das concellerías e servizos municipais xunto coas direccións e contactos postais, telefónicos ás veces de e-mail baixo dominios diversos, pero non permite a opción de Pagos On Line e as transaccións non existen. Permite obter documentos extensos do Plan Xeral de Ordenación Urbana e todo tipo de regulamentos, ordenanzas, modelos de solicitudes e impresos oficiais en formato PDF para ser cubertos e entregados debidamente no rexistro físico da casa do concello. É un website sinxelo e atractivo no deseño, ben organizado, cun xornal que se actualiza irregularmente, ofrece contidos en 631 páxinas e destaca por ser dinámica ofrecendo información asociada a bases de datos. Ofrece servicio de Boletíns que poden ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes a través do Gabinete de Comunicación, sen embargo non oferta contas de correo electrónico para os cidadás do concello. En canto á comunicación - interactividade non fomenta os contactos con servizos e dependencias municipais a través de direccións de correo electrónico específicas pero ofrece un formulario de contacto que se pode dirixir a calquera servicio municipal, e dun sistema de enquisas en portada . Non dispón de hemeroteca nin ofrece facilidades de acceso para minusválidos. Debemos destacar que o idioma por defecto é o galego e permite versións en inglés soamente nos contidos turísticos. Os puntos febles son a interactividade e a comunicación. O website de Vilagarcía non permite os trámites administrativos on-line e non permite a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc.; soamente permite a participación cidadá a través dun formulario dirixido ó alcalde, visible na portada. Os Foros de debate non existen, non dispón de Chats, nin de Referendos, nin dun servicio de xornal electrónico con actualización constante e con recursos multimedia. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes. Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio electrónico nin o uso das novas tecnoloxías. En definitiva é un website avanzado en deseño e información pero estándar en interactividade; mostra orden e xerarquía nos contidos e resulta de fácil navegación para o cidadán e o visitante.

4.12. Guimaraes. www.cm-guimaraes.pt

A cámara municipal de Guimaraes dispón dun website mal posicionado na rede. Correspóndelle o posto nº 12 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet (o posto 987.450 en Internet)), o que evidencia que é un servicio escasamente empregado polos veciños e visitantes tendo presen-

te, amais, que a poboación de Guimaraes é de 159.576 habitantes (posto número 6 no ranking das cidades do Eixo Atlántico). O seu website é superado por cidades de menor tamaño como Ourense, Santiago, Lugo, Ferrol, Pontevedra, Vilagarcía de Arousa e Bragança. A estructura do seu mapa - web é confusa amosando unha ordenación da información por temas e servizos pouco funcional; a navegación é pesada e non permite enlaces con websites corporativos das diversas e numerosas institucións portuguesas con competencias de interese para a administración municipal . En canto ó deseño e arquitectura destaca por ser "diferente" pero pouco funcional. Mostra 7 seccións xerais con contidos as veces incompletos e sen actualizar. Non posúe servicio de xornal electrónico. As seccións ordenan informacións diversas, destacando as sección de "Loja Municipal" que permite coñecer as características do escudo de armas, do himno e da bandeira da cámara municipal, unha relación cos nomes dos membros da cámara municipal e dos resultados das eleccións do 2001, o organigrama, un mapa moi interesante e de calidade co Plan Director Municipal e o seu regulamento, un sistema de pedido de información a través de formulario sobre temas diversos, tamén ofrece información da autarquía con documentos de actas das reunións da asemblea e unha serie de estatísticas demográficas, económicas, etc. O punto forte do website é a administración virtual denominada Netautarquía a que se accede por unha área reservada para a cal se debe posuír un código de acceso (só disponible para cidadáns residentes) e a través da que se poden consultar procesos administrativos, obter impresos e formularios sobre servizos municipais, e incluso coñecer normas e regulamentos de pagamentos, etc.; este servicio restrinxido está accesible a 2.081 cidadáns usuarios, número certamente escaso no contexto dos máis de 150.000 habitantes do municipio de Guimaraes. Outras seccións xerais presentes na portada son as de Eventos e Cultura con directorios simples con datas feiras, axenda con datas de festas e espectáculos sen actualizar (o 5 de outubro de 2004 ofrecía información de mes de setembro) e anuncios de exposicións de pintura, fotografía, etc. sen data nin lugar; mostra tamén un enlace interno coa páxina de Guimaraes Jazz pero de novo sen actualizara con información do 2003. Respecto das seccións de Turismo, Deporte e Educación ofrecen directorios simples, nunca vinculados a bases de datos, sobre hospedaxes, restaurantes, textos de escritores e intelectuais falando moi ben do casco histórico patrimonio da humanidade, imaxes fotográficas simples de monumentos, directorios de infraestructuras deportivas e de ocio públicas e privadas, de centros de ensino de tódolos niveis sempre con información de dirección postal e teléfono e sen referencia á ningunha conta de correo electrónico. Resulta curioso observar que en canto á universidade soamente presenta un enlace coa escola de enxeñería da Universidade do Minho e obvia o campus completo de dita universidade en Guimaraes. Finalmente a sección de Informacións ofrece directorios referidos ós servizos municipais e públicos en xeral, de transporte, axencias de viaxe, hoteis, das súas numerosas freguesías e dos salóns de congresos.

En xeral a información sobre o municipio e sobre a administración local é insuficiente, ofrece directorios de servizos diversos simples pero non ofrece información sobre a natureza e actividades da Cámara Municipal, xunto coas direccións e contactos postais e de e-mail claramente especificados; non permite a opción de Pagos On Line e as transaccións non existen aínda que parece contempla-la posibilidade na área reservada de acceso restrinxido na cal se poden obter documentos sobre regulamentos, ordenanzas, modelos de solicitudes e impresos oficiais. É un website con certo atractivo no deseño, pouco organizado e que se actualiza irregularmente quizais con frecuencia mensual. O website da cámara municipal de Guimaraes é estático non ofrecendo información asociada a bases de datos; non posúe servicio de Boletíns informativos

que poidan ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes e non ofrece servicio de contas de correo electrónico para os cidadás. En canto á comunicación ofrece contactos con servizos e dependencias municipais a través de direccións de correo electrónico específicas e a través de formularios; non dispón de hemeroteca e non ofrece facilidades de acceso para minusválidos. Debemos destacar que o idioma por defecto e único é o portugués.

Os puntos febles máis salientables son a interactividade e a comunicación. O website de Guimaraes non permite a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc., a través do mesmo. Os Foros de debate non existen, non dispón de Chats, nin de Referendos e Enquisas, nin dun servicio de xornal electrónico con actualización constante e claramente diferenciado na súa arquitectura. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes. Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio electrónico nin o uso das novas tecnoloxías. En definitiva é un website estándar pero con certo atractivo en deseño (é diferente), estándar en contidos e feble en interactividade.

4.13. Viana do Castelo. www.cm-viana-castelo.pt

A cámara municipal de Viana do Castelo conta cun website mal posicionado na rede. Correspóndelle o posto nº 13 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet (o posto 1.421.039 en Internet), o que evidencia que é un servicio pouco empregado polos veciños e visitantes tendo presente, amais, que a poboación de Viana é de 88.631 habitantes (posto número 10 no ranking das cidades do Eixo Atlántico). O seu website é superado por cidades de menor tamaño como Ferrol, Pontevedra, Vilagarcía de Arousa e Bragança. A estructura do seu mapa - web amosa carencias en canto á xerarquización e ordenación da información por temas e servizos; a navegación é pesada debido a que na portada non se mostran seccións que agrupen claramente os contidos. En canto ó deseño e arquitectura destaca por ser pouco funcional cunha portada pouco estructurada e demasiado longa. Mostra ata 22 seccións xerais con contidos as veces incompletos e sen actualizar: caso do xornal de noticias, o historial de eventos que remata no 2001, o Boletín Municipal que se detén no 2002, o Arquivo Municipal que ten por última actualización 11-6-2000, etc.. O servicio de xornal electrónico (Noticias da Autarquía) debería estar destacado na portada con actualización constante para incrementar o interese polo website. As múltiples seccións engloban informacións diversas, destacando as sección de Cultura con información completa de roteiros, fotografías de monumentos, museo do pan, e cunha interesante Axenda Cultura que incorpora son e moita e información, a sección de Biblioteca Municipal que se concibe como un servicio interactivo e ofrece buscadores e sistema de xestión on-line; tamén son de moito interese os microsite do Teatro Municipal, da Fundación Gil Eanes que ofrece unha visita virtual o seu museo con fins científicos e didácticos centrado en temas mariños, e unha sección denominada Apoio ó Empresario, que aparece cun icona en portada, con información completa sobre o Plan Estratéxico de Viana, un interesante programa de urbanismo comercial na cidade chamado Procom e contactos para os negocios.

O website de Viana do Castelo ofrece moita e variada información. Permite coñecer as características do escudo de armas, obter unha relación cos nomes dos membros da cámara municipal e da asemblea, o organigrama, e información completa para poder contactar por e-mail co Presidente e Secretarios da Cámara,

coas autoridades das Juntas de Freguesía, un mapa da cidade navegable, un taboleiro coas ofertas de emprego municipal que permite baixar os documentos de convocatoria e os modelos - impresos de candidatura pero non os trámites on-line, incluso permite subscricións por mailing a modo de boletín informativo con avisos de convocatorias. O website non facilita as solicitudes de información a través de formulario sobre asuntos administrativos, non ofrece información da autarquía relativa a actas das reunións da asemblea nin datos estatísticas demográficas, económicas, etc. sobre o municipio. Outras seccións xerais presentes na portada son as de Turismo, Deporte, Ambiente e Educación as cales ofrecen directorios e informacións variadas, nunca vinculados a bases de datos, sobre hospedaxes, restaurantes, eventos, centros de ensino, datos demográficos de natalidade, equipamentos deportivos, información completa das praias con mapas e fotos moi interesantes, etc., e enlaces externos con institucións públicas e privadas de interese para o cidadán e o visitante. En xeral a información sobre o municipio é ampla e variada (ofrece 2-020 paxinas de contidos) pero en canto a administración local é insuficiente, ofrece directorios de servizos diversos simples pero non ofrece información sobre a natureza e actividades da Cámara Municipal, xunto coas direccións e contactos postais e de e-mail claramente especificados; non permite a opción de Pagos On Line e as transaccións non existen; permite obter documentos sobre regulamentos, ordenanzas, modelos de solicitudes e impresos oficiais en casos moi concretos (ofertas de emprego). É un website con deseño estándar, pouco organizado e que se actualiza con frecuencia mensual, pero con seccións e apartados moi esquecidos. O website da cámara municipal de Viana do Castelo é dinámico ofrecendo información asociada a bases de datos (Biblioteca Municipal); posúe servicio de Boletíns informativos que poden ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes e non ofrece servicio de contas de correo electrónico para os cidadás. En canto á comunicación ofrece contactos con servizos e dependencias municipais a través de direccións de correo electrónico específicas pero non a través de formularios; non dispón de hemeroteca actualizada e non ofrece facilidades de acceso para minusválidos. Debemos destacar que o idioma por defecto e único é o portugués e ofrece contidos de inicio en inglés, castelán e francés en asuntos de interese turístico.

Os puntos febles máis salientables son a interactividade e a comunicación. O website de Viana do Castelo non permite a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc., a través da mesmo. Os Foros de debate non existen, non dispón de Chats, nin de Referendos, nin dun servicio de xornal electrónico con actualización constante e claramente diferenciado e visible na arquitectura da súa portada. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes. Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio electrónico nin o uso das novas tecnoloxías. En definitiva é un website estándar en deseño, extenso en contidos e feble en interactividade.

4.14. Braga. www.cm-braga.pt

A cámara municipal de Braga mostra un website mal posicionado na rede. Correspóndelle o posto nº 14 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet (o posto 1.433.364 en Internet)), o que evidencia que é un servicio pouco empregado polos veciños e visitantes tendo presente, amais, que por poboación a Braga correspóndelle o posto número 5 no ranking das cidades do Eixo Atlántico. O seu website é superado por cidades de menor tamaño como Ferrol, Pontevedra, Vilagarcía de Arousa, Bragança, Viana do Castelo, Guimaraes, Ourense, Santiago e Lugo. En canto ó deseño e arquitectura destaca

cunha portada ben estructurada e atractiva nas formas . Non permite acceder ao mapa da web e ordena os contidos a partir de 4 grandes seccións con contidos as veces incompletos e sen actualizar: caso do xornal de noticias que non existe, a información da Eurocopa de fútbol xa superada, ou os relatorios de actividades de xuventude e educación que datan do 2002. As 4 seccións xerais engloban informacións diversas e son as seguintes: Municipio que permite obter información de directorios dos membros da Asemblea Municipal e dos presidentes das "Juntas de Freguesía", do Executivo, e do Gabinete do Veredador cos nomes, competencias e directorio de contactos (só dispón de e-mail o vicepresidente da cámara); completa a información con directorios dos órganos de consulta do Presidente, a interpretación da Heráldica e a posibilidade de baixar da rede documentos (PDF) sobre regulamentos, cadro de persoal, prestación de contas do 2003 e balance social do 2002; son tamén de interese o acceso ós protocolos de cooperación internacional con dúas cidades francesas e unha do Brasil, así como as descricións das empresas municipais como a empresa de augas "Aguere" ou a que xestiona o Parque de Exposicións de Braga, con enlaces aos seus website. A sección Apoio ao Munícipe conta con documentos (PDF) sobre modelos de requirimentos (impresos oficiais), de concursos e contratos, as táboas de taxas e o regulamento do Plan Director Municipal (PDM) de interese para a xestión dos cidadáns ante a cámara municipal. En Actividades Municipais se pode encontrar información diversa sobre proxectos e programas levados a cabo pola Cámara Municipal destacando sobre todo os referidos á cultura e ó turismo con descricións das actividades das bibliotecas itinerantes e de xardín, do museo da imaxe e da videoteca, da Fundación Bracara - Augusta que xestiona o rico patrimonio arqueolóxico, o Mercado Cultural de Carandá, o arquivo (en construcción) e o denominado Espacio Internet que é unha rede de tres aulas públicas de ordenadores con conexión a internet, en canto ó turismo destaca o deseño dun microsite, incluído baixo o dominio do website municipal, especifico sobre a celebración da Eurocopa de fútbol en Braga con información moi completa referida a directorios de contacto, aloxamento, restaurantes, mapas da cidade, eventos culturais, etc.. Resulta curioso observar que dito microsite continúe operativo no mes de outubro de 2004 e aínda posúa unha situación destacada e de protagonismo na portada de entrada ó website municipal. A sección de Informacións Útiles permite coñecer os directorios completos da Cámara Municipal amais doutros referidos a servizos, empresas, etc.

Na portada ademais das seccións xerais se encontran destacados enlaces coa Axenda Cultural que incorpora información de programación de eventos con periodicidade mensual (en outubro mostraba a de setembro); un enlace denominado Viaxe Virtual Bracara - Augusta que accede ó museo da Fundación e permite ver galerías de imaxe de calidade sobre o patrimonio arqueolóxico local de orixe romana; un enlace co Gabinete de Comunicación e outro co Gabinete da Presidencia con contidos relativos ás notas de prensa (ás últimas do mes de xuño de 2004); un apartado denominado Destaque que anuncia o 17º Encontro da Imaxe de Braga que se celebra entre o 25 de setembro e o 24 de outubro, e, por último un icona de enlace co website do Eixo Atlántico.

En xeral a información sobre o municipio é completa pero mellorable (ofrece 344 paxinas moi amplas de contidos); ao respecto da administración local é insuficiente, ofrece directorios de servizos diversos simples pero non ofrece información actualizada sobre a natureza e actividades da Cámara Municipal, xunto coas direccións e contactos postais e de e-mail claramente especificados; non permite a opción de Pagos On Line e as transaccións non existen; permite obter documentos sobre regulamentos, ordenanzas, modelos de

solicitudes e impresos oficiais en casos moi concretos. É un website con deseño estándar, e ben organizado e que se actualiza con frecuencia mensual, pero con seccións e apartados moi esquecidos. O website de Braga é dinámico ofrecendo información asociada a bases de datos; non posúe servicio de Boletíns informativos que poidan ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes e non ofrece servicio de contas de correo electrónico para os cidadás. En canto á comunicación ofrece contactos con servizos e dependencias municipais a través de direccións de correo electrónico específicas pero non a través de formularios; non dispón de hemeroteca e non ofrece facilidades de acceso para minusválidos. Debemos destacar que o idioma por defecto é o portugués e ofrece a posibilidade de inicio e de contido en inglés en asuntos de interese turístico.

Os puntos febles máis salientables son a interactividade e a comunicación. O website de Braga non permite a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc., a través da mesmo. Os Foros de debate non existen, non dispón de Chats, nin de Referendos, nin de sistema de enquisas, nin dun servicio de xornal electrónico con actualización constante e claramente diferenciado e visible na arquitectura da súa portada. Por outra parte as galerías de imaxe son insuficientes. Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio electrónico nin o uso das novas tecnoloxías. En definitiva é un website estándar en deseño, organizado en contidos e feble en interactividade.

4.15. Chaves. www.cm-chaves.pt

A cámara municipal de Chaves dispón dun website mal posicionado na rede. Correspóndelle o posto nº 15 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet (o posto 2.214.225 en Internet), o que evidencia que é un servicio pouco empregado polos veciños e visitantes tendo presente, amais, que por poboación a Chaves correspóndelle o posto número 14 no ranking das cidades do Eixo Atlántico cos seus 43.667 habitantes. O seu website ocupa o penúltimo lugar no ranking do Eixo Atlántico e é superado por cidades de menor tamaño como Vilagarcía de Arousa e Bragança; sen embargo supera ao municipio veciño de Vila Real. En canto ó deseño e arquitectura presenta problemas de programación e son frecuentes os fallos durante a navegación. Non permite acceder ao mapa da web e ordena os contidos a partir de 8 seccións con contidos básicos, as veces incompletos e sen sistemas de actualización. Non conta con xornal. As 8 seccións xerais engloban informacións diversas e son as seguintes: Historia e Caracterización do Concello con textos sobre o pasado e a xeografía do concello; Cámara Municipal cunha benvida do Presidente, permite obter información sobre a autarquía e sobre a Asemblea Municipal e sobre o Executivo cos nomes dos membros por partido político (non permite coñecer e-mail nin teléfono), tamén ofrece información sobre as Juntas de Freguesía co nome e teléfono dos seus presidentes; descricións acerca dos servizos e departamentos da cámara e os planos dos seus edificios. A sección Información ao Munícipe ofrece servizos de administración virtual permitindo solicitar información a través de formulario (con algunha indicación en inglés como “send this mail”), explicacións sobre os procesos administrativos diante da cámara, directorios de contacto completos (direccións, teléfonos e correos electrónicos), permite baixar da rede requirimentos impresos oficiais e informacións sobre taxas e licencias municipais pero non permite acceso ós planos urbanísticos. As seccións de Turismo, Cultura, Educación e Deporte ofrecen informacións descritivas con fotografías de interese sobre freguesías, festas e romarías, monumentos, listados de restaurantes,

axenda cultural coa programación do mes en curso, museo, biblioteca, asociacións culturais, monumentos, etc.,; amais de textos explicativos de programas e actividades que son promovidas pola Cámara Municipal como exposicións, coloquios, Día Mundial da Criança, Semana do Deporte, intercambios deportivos cunha cidade de Luxemburgo e a participación no programa educativo URBIS en Santiago de Compostela. Toda esta información se completa cunha sección denominada Servizos que ofrece acceso a un Mercado Virtual concibido como unha base de datos onde as empresas locais poden inscribirse (servicio aínda en construcción) xunto con directorios de contacto cos servizos públicos e asociacións deportivas de Chaves.

En termos de contidos a información sobre o municipio publicada no website é completa pero mellorable (organízase en torno a 997 páxinas de contidos); ao respecto da administración local é insuficiente, ofrece directorios de servizos diversos simples pero non ofrece información actualizada sobre a natureza e actividades da Cámara Municipal, xunto coas direccións e contactos postais e de e-mail claramente especificados; non permite a opción de Pagos On Line e as transaccións non existen; permite obter documentos sobre regulamentos, taxas e modelos de solicitude e impresos, pero non permite a administración virtual dos procesos. É un website con deseño estándar pouco atractivo e con fallos de programación, organizado de forma sinxela e que se actualiza con frecuencia irregular. O website de Chaves é predominantemente estático; non posúe servicio de Boletíns informativos que poidan ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes e non ofrece servicio de contas de correo electrónico para os cidadás. En canto á comunicación ofrece contactos con servizos e dependencias municipais a través de direccións de correo electrónico específicas e a través dunha conta xeral destacada na portada; non dispón de hemeroteca e non ofrece facilidades de acceso para minusválidos, nin xornal electrónico.

Na portada ademais das seccións xerais se pode ver un anuncio móbil con mensaxes sobre o contido do website pero sen enlaces internos. Tamén aparece destacado o Proxecto Polis e un acceso interno a un microsite baixo dominio da Cámara Municipal denominado Chaves Polis no cal se explica o proxecto de recalificación e rehabilitación urbanística e ambiental das marxes do río Támega, do centro histórico, etc.; se completa a portada coa información relativa aos acontecementos culturais do mes en curso. En canto ao idioma cabe destacar que por defecto é único é o portugués.

En suma os puntos máis febles son o deseño pouco atractivo a programación con fallos e a interactividade e a comunicación. O website de Chaves non permite a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc., a través da mesmo. Os Foros de debate non existen, non dispón de Chats, nin de Referendos, nin de sistema de enquisas, nin dun servicio de xornal electrónico con actualización constante. Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio electrónico nin o uso das novas tecnoloxías. En definitiva é un website simple en deseño, mellorable en contidos e sen interactividade.

4.16. Vila Real. www.cm-vilareal.pt

A cámara municipal de Vila Real dispón dun website mal posicionado na rede. Correspóndelle o posto nº 16 no ranking das cidades do Eixo Atlántico con maior presencia en Internet (o posto 2.597.355 en Internet), o que evidencia que é un servicio pouco empregado polos veciños e visitantes tendo presente, amais,

que por poboación a Vila Real correspóndelle o posto número 13 no ranking das cidades do Eixo Atlántico cos seus 50.000 habitantes. O seu website ocupa o último lugar no ranking do Eixo Atlántico e é superado por cidades de menor tamaño como Vilagarcía de Arousa, Bragança e Chaves. En canto ó deseño e arquitectura destaca cunha portada sobria de contidos esenciais. Permite acceder ao mapa da web e ordena os contidos a partir de 5 seccións con contidos básicos, as veces incompletos e sen sistemas de actualización. Non conta con xornal. As 5 seccións xerais engloban informacións diversas e son as seguintes: Municipio que abre cunha benvida do Presidente e permite obter información dos Vereadores cos seus nomes e competencias (non permite coñecer e-mail nin teléfono), directorio de organismos públicos (dirección postal e teléfono); o documento completo sen a cartografía do Plan Director Municipal (PDM), o organigrama, permite baixar da rede regulamentos municipais sobre taxas, construcción e edificación, venda ambulante, horario comercial e prestación de servizos do concello e completa a información administrativa cos horarios de "atendimento" dos técnicos e persoal da cámara municipal. Na sección Concello permite coñecer breves textos descritivos sobre a historia, xeografía, figuras históricas locais, estatísticas demográficas, mapa de parroquias, un microsite concreto da parroquia de Juste con información de interese e unha galería de fotos sinxela. En canto á sección Turismo ofrece descricións e directorios con imaxes de monumentos, artesanía, museos, natureza, eventos culturais, festas e romarías, gastronomía, turismo rural, hoteis e bares e equipamentos en todos los casos con información de direccións postais e números de teléfono pero non coas direccións de correo electrónico. Completan as seccións de portada as Publicacións en documento (PDF) sobre o Boletín e a Revista Municipal que se poden baixar da rede e os Mapas sinxelos do municipio relativos a localización de escolas, rede viaria, a cidade, etc.

En xeral a información sobre o municipio é completa pero mellorable (organízase en 133 páxinas de contidos); ao respecto da administración local é insuficiente, ofrece directorios de servizos diversos simples pero non ofrece información actualizada sobre a natureza e actividades da Cámara Municipal, xunto coas direccións e contactos postais e de e-mail claramente especificados; non permite a opción de Pagos On Line e as transaccións non existen; permite obter documentos sobre regulamentos, taxas e algún modelo de solicitude e impresos oficiais en casos moi concretos e as publicacións das revistas municipais, dos documentos do Plan Director Municipal, etc., pero non permite a administración virtual dos procesos. É un website con deseño estándar, organizado de forma sinxela e que se actualiza con frecuencia mensual, pero con seccións e apartados moi esquecidos. O website de Vila Real é estático e non ofrece información asociada a bases de datos; non posúe servicio de Boletíns informativos que poidan ser remitidos por correo electrónico aos solicitantes e non ofrece servicio de contas de correo electrónico para os cidadás. En canto á comunicación non ofrece contactos con servizos e dependencias municipais a través de direccións de correo electrónico específicas nin a través de formularios; non dispón de hemeroteca e non ofrece facilidades de acceso para minusválidos, nin xornal electrónico.

Na portada ademais das seccións xerais se pode acceder a enlaces cun "Download" (aparece así en inglés) para descargar a fotografía do Presidente da Cámara, o escudo e fotos de interese turístico; enlace co Teatro Municipal e co programa de actividades, outro enlace coa Axenda Cultural e unha conta de correo electrónico xeral para contactar. Todo isto se completa con enlaces externos a diferentes websites, a través de iconas resaltados en portada, de empresas como Augas de Tras os Montes e Alto Douro, Espigueiro;

central de informacións rexionais, ó programa "Polisvilareal" de recuperación urbanística, á olería artesanal de Bisalhaes (non funciona) e ó Exército de Portugal (¿?). Cabe destacar que o idioma por defecto e único é o portugués.

Os puntos febles son a interactividade e a comunicación. O website de Vila Real non permite a participación dos cidadáns para expresar opinións e debater sobre temas de interese social, local, político, etc., a través da mesmo. Os Foros de debate non existen, non dispón de Chats, nin de Referendos, nin de sistema de enquisas, nin dun servicio de xornal electrónico con actualización constante. Non ofrece vídeo nin son dixital nin potencia o comercio electrónico nin o uso das novas tecnoloxías. En definitiva é un website estándar en deseño, mellorable en contidos e sen interactividade.

Cadro 5. Valoración cualitativa dos websites dos municipios do Eixo Atlántico.

Ranking Alexa	Municipio	Deseño e arquitectura	Contidos e información	Interactividade e comunicación
1	Coruña	3	3	1
2	Vigo	2	2	3
3	Porto	3	2	2
4	Lugo	1	2	1
5	Santiago	1	1	2
6	Pontevedra	2	1	1
7	Vila Nova de Gaia	1	2	1
8	Ourense	1	1	1
9	Bragança	3	3	1
10	Ferrol	1	1	1
11	Vilagarcía	3	3	1
12	Guimaraes	2	1	1
13	Viana do Castelo	1	2	1
14	Braga	1	2	1
15	Chaves	1	1	1
16	Vila Real	1	1	1
17	Monforte	-	-	-
18	Peso da Régua	-	-	-

Nota metodolóxica:

Os datos numéricos cualifican cuantitativamente o grao de calidade e desenvolvemento técnico de cada un dos websites dos municipios do Eixo Atlántico, a partir da aplicación dos seguintes baremos:

Estándar (1). Refírese ós websites con información básica e de comunicación xeral, servizos, etc.

Extenso (2). Refírese ós websites con información ampla que ofrece posibilidades de comunicación e interacción cos cidadáns.

Avanzado (3). Refírese ós websites que ademais de información e comunicación permiten a administración on line, transaccións e interaccións cos cidadáns.

Fontes: Elaboración propia a partires da utilización do índice Alexa e das investigacións levadas a cabo ó respecto dos websites dos 18 municipios do Eixo Atlántico.

INE (2004). Retratos territoriais, http://www.ine.pt., IGE (2004). Fichas municipais, http://www.ige.xunta.es

Índice Alexa: índice que permite coñecer o posicionamento dunha páxina web no ranking mundial a partires da contabilización do número de visitas que recibe.

Datos obtidos entre os días 7 e 21 de setembro de 2004.

Consultar www.alexa.com

*Os casos de Monforte e Peso da Régua non ofrecen datos no índice Alexa debido a que non contan con páxina web municipal.

5. Estudo de Casos. Santiago e Porto.

Para o estudo de casos acerca do desenvolvemento da Sociedade da Información no Eixo Atlántico foron seleccionados os municipios de Santiago de Compostela e do Porto, a partir de criterios discriminantes baseados na maior visibilidade de ámbalas cidades a nivel internacional, amais de seren nos dous casos as capitais político-administrativas máis importantes da erurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

Para levar a cabo a análise proposta procedeuse a localizar e analizar polo miúdo os contidos e caracteristicas técnicas dos websites promovidos dende os dous territorios. Para isto foron pescudados os primeiros 1.500 websites que en cada un dos casos aparecen nos motores de busqueda Google e Wisenut, seleccionando aqueles que realmente eran promovidos dende o ámbito territorial dos concellos de Santiago e do Porto. Trala localización procedemos a análise dos ditos website a partir de técnicas de auditoría web e da elaboración dunha base de datos que permitiu coñecer parámetros cuantitativos. Os resultados sintéticos desta análise poden ser observados na seguinte táboa:

	SANTIAGO DE COMPOSTELA	PORTO
Actualización		
Constante	8,69%	5,90%
Diaria	26,08%	17,60%
Irregular	52,17%	64,70%
Mensual	4,34%	-
Semanal	8,69%	11,80%
Trimestral	-	-
Temática		
Antropolóxica	-	-
Audiovisual	4,30%	5,90%
Cultural	4,30%	-
Deportes	-	17,60%
Económico Financeira	17,50%	-
Ensino	4,30%	23,50%
Hostalería	4,30%	-
Información xeral	17,50%	5,90%
Informática	4,30%	17,60%

	SANTIAGO DE COMPOSTELA	PORTO
Actualización		
Literatura	4,30%	5,90%
Medicina/sanitaria	-	-
Museo	4,30%	5,90%
Música	-	-
Ocio	4,30%	-
Política	4,30%	5,90%
Prensa	4,30%	-
Relixiosa	8,80%	-
Sociedade	8,80%	-
Viaxes	-	11,80%
Xurídica	4,30%	-
Orixe		
Administración Pública	43,40%	5,90%
Asociacións Culturais	-	11,80%
Asociacións Deportivas	4,30%	17,60%
Bancos e caixas	-	-
Colexios oficiais	4,30%	-
Empresas	21,80%	41,20%
Ensino non universitario	-	5,90%
Ensino virtual	-	-
Fundacións	-	-
Medios de comunicación	-	-
ONG e ecoloxistas	4,30%	-
Organizacións Políticas	4,30%	-
Organiz. relacionadas co traballo	-	-
Organizacións Relixiosas	4,30%	-
Outras	-	-
Outras organizacións	8,80%	-
Persoal	-	-
Redes comunitarias	-	-
Relacionadas coa saúde	-	-
Universidades	4,30%	17,60%
Seccións	7,7	6,7
Información		
Estática	39,10%	35,30%
Dinámica	60,90%	64,70%
Links totais	36,8	29
Links externos	4	6
Links internos	32,5	22
Tempo medio consulta	31,4	37
Boletíns		
Si	4,30%	5,9
Non	95,70%	94,1

	SANTIAGO DE COMPOSTELA	PORTO
Actualización		
Media de imaxes/páxina	1,7	0,7
Buscador		
Si	52,20%	23,50%
Non	47,80%	76,50%
Vídeo		
Si	21,70%	17,60%
Non	78,30%	82,40%
Audio		
Si	13,00%	5,90%
Non	87,00%	94,10%
Galería de imaxes		
Si	56,50%	52,90%
Non	43,50%	47,10%
Infografía		
Si	4,30%	11,80%
Non	95,70%	88,20%
Radio		
Si	4,30%	5,90%
Non	95,70%	94,10%
TV		
Si	4,30%	0,00%
Non	95,70%	100,00%
Xornal electrónico		
Si	47,80%	52,90%
Non	52,20%	47,10%
Núm. de noticias	5,2	3,5
Núm. Liñas/noticia	18	31,40%
Índice Alexa	704.398	571.249
Presencia Interna	7.019	1.649
Presencia externa	216	120
Servicio de comunicación		
Núm. medio de chats	-	-
Núm. medio de enquisas	-	-
Núm. medio de foros	1,2	2,8
Lingua		
1 lingua nos contidos	60,90%	70,60%
2 linguas nos contidos	17,30%	29,40%
3 linguas nos contidos	13%	-
Máis de 3 linguas nos contidos	8,70%	-

No caso do municipio do Porto queda en evidencia unha práctica dominante de actualización dos websites promovidos dende o seu territorio pouco constante, pois case que no 65% dos casos se fai de forma irregular. O contido dos mesmos é principalmente de deportes (equipos de fútbol), ensino (universidades e ou-

tros centros), empresas de informática e en menor medida axencias de viaxes. A administración Pública está pouco representada e corresponde ás empresas o maior protagonismo na difusión de websites locais en internet (41% dos casos). Un dato realmente positivo ven dado polo feito de que son maioría os websites con información dinámica, é dicir, que ofrecen información asociada a bases de datos que permiten pescudar e localizar discriminadamente a información (65%). Sen embargo son excepcionais os casos en que existen Boletíns de subscrición para enviar información específica a quen o solicita vía correo electrónico, e a gran maioría non dispón de buscadores (76%). Os recursos multimedia de vídeo e son dixital son tamén excepcionais e tan só están presentes no 18% e no 6% dos websites totais promovidos dende o concello do Porto. As Galerías de Imaxe-Fotografía e os Xornais Electrónicos teñen maior presencia pero claramente insuficiente (están presentes no 53% nos dous casos). Respecto do tratamento complexo de imaxes e textos (infografía) soamente está presente no 12% dos websites, e en canto a retransmisión de radio e televisión a través de website é algo excepcional (6% no caso da radio e non existe no caso da televisión). Por último, constátase un moi feble desenvolvemento dos websites concebidos como servizos de comunicación e interactividade entre emisores e receptores de información pois os chats e as enquisas non están presentes e os foros de debate son excepcionais (3% dos websites). No referente á lingua predominan os casos de utilización do portugués como idioma de comunicación único (71%) e soamente o 29% dos websites ofrecen contidos en dous idiomas (portugués e inglés).

Para o caso do municipio de Santiago de Compostela se evidencia a actualización dos contidos dos websites promovidos dende o seu ámbito territorial con maior frecuencia que no Porto, pero claramente insuficiente; a práctica dominante é a irregular (52% dos casos). O contido dos websites é predominantemente de natureza económica (17,5%), social, de información xeral e relixiosa. Destaca especialmente o dato de que a maioría dos websites locais son promovidos pola administración pública (43%) a moita distancia dos promomidos pola empresa privada (22%). No caso de Santiago ao igual que no do Porto, un dato positivo ven dado polo feito de que son maioría os websites con información dinámica, é dicir, que ofrecen información asociada a bases de datos que permiten pescudar e localizar discriminadamente a información (65%). Ao igual que no caso do Porto, son excepcionais aqueles websites en que existen Boletíns de subscricións para enviar información específica a quen o solicita vía correo electrónico; sen embargo, no caso de Santiago, máis da metade dos websites localizados permiten empregar buscadores para atopar información (52%). Os recursos multimedia de vídeo e son dixital son tamén excepcionais e tan só están presentes no 22 e no 13% dos websites totais promovidos dende o municipio de Santiago. As Galerías de Imaxe-Fotografía e os Xornais Electrónicos teñen maior presencia pero claramente insuficiente (están presentes no 56% e no 48% dos websites respectivamente). No tocante ao tratamento complexo de imaxes e textos (infografía) soamente está presente no 4,3% dos websites, e en canto a retransmisión de radio e televisión a través de website, en ambos casos están presentes nos websites específicos da compañía pública de Radio e Televisión de Galicia que teñen a súa sede en Santiago de Compostela. Finalmente, ao igual que no caso do Porto e incluso en maior medida, se constata un moi feble desenvolvemento dos website concebidos como servizos de comunicación e interactividade entre emisores e receptores de información, pois os chats e as enquisas non están presentes e os foros de debate son excepcionais (1% dos websites locais). No referido á lingua predominan os casos de utilización dunha soa (61% en galego) como idioma de comunicación

único, o 17% con dúas e o 22% con tres ou máis; datos moi vinculados a presencia da administración pública e ao servizo de información de orde turística.

Por outra parte, observamos a visibilidade dos websites promovidos dende os ámbitos territoriais dos municipios de Santiago e Porto, a partir do cálculo ponderado da lugar que ocupan cada un deles no ranquing elaborado por Alexa.com, concluímos que no caso do Porto mostra un mellor posicionamento xeral en Internet e no Ciberespacio derivado do feito de conquerir un posicionamento tipo do 571.249 no dito ranquing fronte ao 704.398 para o caso de Santiago de Compostela. Sen embargo ditos datos deben ser valorados a partir da dimensión demográfica considerablemente desigual que existe entre ambos municipios.

En suma, a análise de casos levada a cabo permite afirmar que tanto no caso de Santiago como no caso do Porto é precisa unha maior atención a calidade da información web ofrecida en Internet; é precisa unha atención prioritaria coa actualización dos contidos. Bótase en falla un maior peso específico dos xornais electrónicos, dos recursos multimedia de video, son e imaxe dixital e unha presencia, aínda sen desenvolver nos dous casos, das utilidades interactivas e de comunicación entre emisores e receptores de información a través da presencia e difusión dos Foros, Enquisas, Chats, e Referendos para a práctica do e-goverment e a democracia electrónica.

6. Conclusións. Directrices de Boas Prácticas.

As cidades e municipios do Eixo Atlántico deben asumir un papel activo fronte ó fenómeno de infomarxinación coñecido como Fenda Dixital. É precisa a toma de conciencia de que como administracións locais próximas aos cidadáns correspóndelles liderar os procesos de difusión das Novas Tecnoloxías. A administración virtual e o fomento do turismo son actividades de moito interese para o desenvolvemento local, pero é preciso que concellos e cámaras municipais asuman a necesidade de gañar en credibilidade no espacio internet, de xestionar eficientemente a información e os contidos como servizos públicos e non como estratexias de marketing político. É preciso asumir un rol de axentes difusores do uso das TIC entre os veciños e veciñas do concello e facilitar o acceso á Internet e aos servizos que ofrecen os websites municipais. A continuación, a modo de epílogo ofrecemos unha relación de directrices de boas prácticas para a xestión eficiente dos websites nas cidades e municipios do Eixo Atlántico:

1. Impulsar a creación de sistemas editoriais dos websites municipais (Back Office dixital integrado) áxiles que permitan actualizacións de contidos rápidas e sinxelas.

2. Impulsar a programación con software libre Lynux e linguaxes tipo php co fin de abaratar custes de mantemento.

3. Promover a utilización das Novas Tecnoloxías entre os cidadáns ofertando contas de correo electrónico gratuítas dirixidas a toda a comunidade.

4. Buscar unha imaxe corporativa e un bo posicionamento en Internet a partir da definición de dominios propios ben estructurados e xerarquizados, que sexan capaces de incluír a tódolos departamentos, áreas e empresas municipais como subdominios propios.

5. Coidar a actualización continua de contidos no website co fin de incrementar a credibilidade e mostrar a utilidade social do mesmo entre os cidadáns creándolles hábitos de uso das Novas Tecnoloxías.

6. Crear Xornais Electrónicos municipais como servizos públicos de información con tecnoloxías multimedia: con vídeo, fotografía e son dixital editado a través do website, e prestando especial atención á educación e a cultura local.

7. Crear oficinas de comunicación virtual para xestionar o sistema editorial do website municipal.

8. Impulsar decididamente a interactividade e a comunicación co cidadán a través dos Foros de debate, Chats, referendos e enquisas que permitan por en práctica canles de comunicación instantánea e directa entre administración e administrados.

9. Facilitar o acceso a Internet a través da distribución de puntos de acceso gratuíto por toda a xeografía municipal.

10. Impulsar a administración virtual on line, con sistemas de pago electrónicos universais e tramitación de expedientes con sinatura electrónica.

11. Impulsar o comercio electrónico promovendo as TIC entre as empresas locais e a definición de websites propios para ofertar os seus productos a través de Internet.

12. Impulsar a alfabetización dixital dos cidadáns a través da educación e capacitación no uso das Novas Tecnoloxías.

Bibliografía

AMARAL, L., SANTOS, L. (2004): *Estudio dos websites das cámaras municipais portuguesas*. Universidade do Minho. Dispoñible na World Wide Web: http://www.dsi.uminho.pt/gavea/

BEAVERSTOCK, J.V; SMITH, R.G.; TAYLOR, P.J.: "World City Network: a New Metageography?". En: *Annals of the Association American Geographers*, v. 90.1. Oxford: Blackwell Publishers Inc., 2000. P. 123-134.

BENCO, G.: "Estrategias de comunicación y marketing urbano". *Eure (Chile)* [en línea]. Dic. 2000, vol. 26, nº 79, p. 67-76. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script= sci_arttext&pid=S0250-71612000007900004&lng=es&nrm=iso&tlng=es>

CAIRNCROSS, F.: *The Death of Distance*. Cambridge: Harvard Bussines School, 1997.

CAIRNCROSS, F.: *The Death of Distance 2.0*. Londres: Texere, 2001.

CARNOY, Martin: *El trabajo flexible en la Era de la Información*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

CASTELLS, Manuel: *La Era de la Información*. Tomo I y II. Madrid: Alianza, 2000.

CASTELLS, Manuel: "Iniciativa empresarial e integración social". *La Factoría* [en línea]. 2002, nº 17. Disponible en la World Wide Web: <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>

DEHESA, de la Guillermo: *Comprender la Globalización.* Madrid: Alianza Editorial, 2000.

DODGE, Martin; KITCHIN, Rob: *Mapping Cyberspace*. Londres: Routledge, 2000.

European Commission: *The Information Society*. Luxemburgo: Office for Publications of the European Commission, 1996.

EVENO, Emmanuel : "Pour une geographie de la societe d'information". *Netcom* [en línea]. 1997, v.11. p. 435-457. Disponible en la World Wide Web: <http://alor.univ-montp3.fr/netcom_labs/volumes/articlesV11/V11P431.html>

GÉS, Marcel: "La cultura telemática y el territorio". *La Factoría* [en línea]. 1997, nº 2. Disponible en la World Wide Web: <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>

GRAHAM, Stephen: "Global grids of glass. On global cities, telecommunications and planetary urban networks". En: *Urban Studies.* 1999, vol. 36, p. 929-949.

FERRÁS SEXTO, Carlos (coord.).: *Internet e Educación*. Santiago de Compostela: IDEGA, Universidade de Santiago de Compostela, 2004.

FERRÁS SEXTO, Carlos. "Globalización, sociedad de la información y desarrollo socio-territorial. Apuntes para una reflexión crítica". En: *Territorio, Globalizaça•o e Trajectórias de Desenvolvimento.* Coimbra: Centro de s Geográficos, Universidade de Coimbra, 2002. p. 23-44.

FERRÁS SEXTO, Carlos (et al.). "Metodología de intervención para vencer la Brecha Digital. La experiencia de www.infobrion.com." *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. [en línea]. Vol. VI, núm. 170. 1 de agosto de 2004. Disponible en Internet: http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-170-72.htm

FERRÁS SEXTO, Carlos (et al.). "Novas tecnoloxías e desenvolvemento rural. Unha experiencia no concello de Brión (Galicia)". Ponencia presentada no *II Congreso Internacional de Investigación e Desenvolvemento Sociocultural*. Paredes de Coura, 28-30 de outubro de 2004. (Pendente de publicar).

FERRÁS SEXTO, Carlos (et al.). "El territorio como mercancía. Fundamentos teóricos y metodológicos del marketing territorial". *Revista de Desenvolvimento Econômico*. 2001, nº 5, p. 67-78.

FERRÁS SEXTO, Carlos. Ciudad dispersa, aldea virtual y revolución tecnológica. *Scripta Nova* (en línea). 2000, nº 68. Disponible en la World Wide Web: http://www.ub.es/geocrit/sn-69-68.htm

FERRÁS SEXTO, Carlos. La ciudad dispersa y las aldeas virtuales. Los estudios geográficos y el retorno a la cultura. En AGE: *El territorio y su imagen*, V. II, Malaga, 1999.

HERVÉ, Michel: "La sociedad red y la participación activa". *La Factoría* [en línea]. 2002, nº17. Disponible en la World Wide Web: <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>

KELLERMAN, Aharon: *Telecommunications and geography*. Londres: Belhaven, 1993.

KELLERMAN, Aharon: "It's not only what you inform-it's also where you do it; The location of production, consumption and contents of web information". *Taub Urban Reserch Centre* [en línea]. Universidad de Nueva York, 2000. Disponible en la World Wide Web: <http://www.informationcity.org/research/kellerman-inform/location-web-info.pdf>

KITCHIN, Robert M.: "Towards geographies of cyberspace". *Progress in Human Geography*. 1998, Vol. 22, nº 3. p. 385-406.

KITCHIN, Robert M.; NEALE J.: "Science fictions or future fact ¿Exploring imaginatine geographies of the new millennium?". *Progress in Human Geography*. 2001, vol. 25, nº 1. p. 19-35.

LAWRENCE, S.; GILES, C.L.: "Accessibility of information on the web". *Nature*. 1999, vol. 400. p. 107-109.

MASUDA, Y.: *La sociedad informatizada como sociedad post-industrial*. Madrid: Tecnos, 1984.

MÉNDEZ, Ricardo: "Innovación y desarrollo territorial. Algunos debates teóricos recientes". *Eure*. 2002, vol. 28, nº 84. p. 63-83.

MOSS, M.L.; TOWNSEND, A.M.: "How telecommunications system are transforming urban spaces". En: WHEELER, James; AOYAMA, Yuko; WARF, Barney (eds): *Cities in the telecommunications Age: The Fracturing of Geographies.* Nueva York: Routledge, 2000.

NEGROPONTE, Nicholas: *Being Digital*. Londres: Hodder and Stoughton, 1995.

PÉREZ DÍAZ, Víctor; RODRÍGUEZ, Juan Carlos: *Galicia y la Sociedad de la Información*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia. Documento de Economia del CIEF, 2002.

RAY, CH., TALBOT, H. (1999): "Rural telematics. The Information Society and rural development". En CRANG, M., CRANG, PH., MAY, J.: *Virtual Geographies bodies, space and relations*. Londres: Routledge, pp. 149-163.

RETEVISIÓN: *e-España 2001, 2002, 2003, 2004. Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España.* Madrid: Fundación Retevisión Auna.

ROSZAK, Theodore: *El culto a la información*. Barcelona: Editorial Crítica, 1988.

SÁNCHEZ, M. Paloma et al: *La Sociedad de la Información en España: e-España 2001*.[en línea], [ref. de 2002]. Disponible en la World Wide Web: >www.uam.es/iade>

SASSEN, S.: *Cities in a World Economy*. Londres: Pine Forge, 1994.

SEGUÍ PONS, J.M.: "Las redes de información como alternativa al aislamiento regional. Las Islas Baleares". Comunicación presentada a la XXI Reunión de Estudios Regionales. Factores de desarrollo endógeno en regiones periféricas. Ponencia II C : Parques tecnológicos, entorno territorial y política regional. Vigo 15-17 Noviembre de 1995.

SEGUÍ PONS, J.M: "The Information Society and the creation of a new virtual space. The scientific Ring of Catalonia (Spain)". En: *28 the International Geographical Congress (IGU)*, (The Hague, August 5-10, 1996), Commission on Communication Networks and Telecommunications, 199?.

SERRA, Artur: "Tres claves para entender el fenómeno Internet". *La Factoría*. [en línea]. 1999, nº 8. Disponible en la World Wide Web: <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>

SHALLIS, M.: *El ídolo del silicio. La revolución de la informática y sus implicaciones sociales*. Barcelona: Salvat, 1986.

TELEFÓNICA: *La Sociedad de la Información en España. Presente y perspectivas.* Madrid: Telefónica, 2000.

TERCEIRO, J.B.: *La Sociedad Digital. Del homo sapiens al homo digitales*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

TOWNSEND, Anthony M.: "The Internet and the Rise of the New Network Cities, 1969-1999". *Environment and planning B: Planning and Design*. 2001, vol. 28. p. 39-58. Disponible en la World Wide Web: < http://www.informationcity.org/research/new-network-cities/townsend-epb-networkcities.pdf>

VELTZ, P.: *Mundialización, ciudades y territorios. La economía archipiélago*. Barcelona: Ariel, 1999.

ZOOK, Matthew: "Old hierarchies or new works of centrality? Understanding the global geography of the internet content market". En: *Conference on Cities in the Global Information Society*. (Newcastle, 1999).

ANEXO. Cuestións metodolóxicas e glosario de termos.

ID: Identificador autonumérico da páxina web (wesite).

Data: Data de consulta e análise da páxina web na rede.

URL: Dirección electrónica de localización da páxina web. Limitado a URL's raíz.

Localización

Parroquia: Nome da parroquia asociada á páxina web.

Concello: Nome do concello asociado á páxina web.

Ámbito: Difusión espacial da páxina web en función dos contidos. Pode tratarse dunha difusión parroquial, municipal, comarcal, provincial, autonómico, estatal e internacional.

Autor

Autor: Identidade do promotor da páxina web.

e-mail de contacto: correo electrónico de contacto.

Actualización: Frecuencia temporal de actualización dos contidos. Os contidos poden ser anovados cunha frecuencia constante, diaria, irregular, semanal ou trimestral.

Temática: Tipo de contidos. Os contidos poden responder a unha temática antropolóxica, audiovisual, deportes, económico/ financeira, ensino, información xeral, literatura, medicina/ sanitaria, música, política, sociedade, viaxes e xurídica.

Orixe: Especificación da persoa física ou xurídica que orixina a creación da páxina. A web pode ser promovida pola administración pública, asociacións culturais, asociacións deportivas, bancos e caixas, empresas, ensino non universitario, ensino virtual, fundacións, medios de comunicación, ONG e ecoloxistas, organizacións políticas, organizacións relacionadas co traballo, organizacións relixiosas, persoal, redes comunitarias, relacionadas coa saúde, universitarias e outras.

Seccións: Referencia ós grandes apartados presentes na páxina de inicio.

Arquitectura

Información: Relación dos contidos da páxina con bases de datos. A páxina pode presentar información estática (sen vincular con bases de datos) ou dinámica.

Links totais: Tódolos elementos vinculados cun link, ben sexa interno ou externo.

Tempo medio: Tempo medio de consulta de tódolos elementos da portada. Mídese en segundos.

Links externos: Contabilízanse tódolos enlaces con contidos externos á páxina.

Links internos: Contabilízanse tódolos enlaces con contidos propios da páxina web.

Boletíns: A páxina ofrece listas de distribución vía correo electrónico.

Publicidade selectiva: A páxina ofrece a posibilidade de recibir publicidade personalizada vía correo electrónico.

Media de imaxes por páxina: Media de imaxes por páxina na web. Para establecer o cálculo da media tómanse como referencia as imaxes atopadas na páxina de inicio e noutras cinco páxinas internas tomadas ó azar.

Buscador: Especifica se a páxina ten buscador propio.

Vídeo: Especifica se a paxina ten recursos de vídeo.

Audio: Especifica se a páxina ten recursos de son.

Radio: Especifica se a páxina ten acceso a radio.

TV: Especifica se a páxina ten acceso a recursos de TV.

Galerías de imaxe: Especifica se a páxina presenta galerías de imaxe.

Infografía: Presencia de elementos gráficos interactivos cos que se pretende resaltar os elementos fundamentais dunha información.

Difusión

Índice Alexa: Posición da páxina no ránking Alexa segundo o número de visitas que recibe a web.

Presencia interna: Número de páxinas vinculadas coa URL's raíz. Emprégase a expresión booleana *host*.

Presencia externa: Número total de páxinas que fan referencia á páxina web na rede. Emprégase a expresión booleana *link*.

Xornal electrónico

Xornal electrónico: Especifica se a páxina web trátase dun xornal electrónico.

Número de noticias: Especifica o número total de noticias na páxina principal.

Número de liñas totais: Especifica o número total de liñas adicadas ás noticias na páxina principal.

Servizos de comunicación

Tipo de servicio: Especifica se a páxina ten opcións de correo electrónico, Chat, foros e enquisas.

Número de elementos: Especifica o número total de cada tipo de servicio.

Media de participación: Especifica a participación media en cada tipo de servicio.

Lingua

Lingua: Especifica todas as linguas empregadas na páxina web.

Por defecto: Especifica a lingua por defecto na páxina web.

De inicio: Especifica as linguas que figuran de inicio.

Nos contidos: Especifica as linguas empregadas nos contidos.

Servizos en liña

Tipo de productos: Especifica o tipo de productos ofertados na páxina web. Estes poden relacionarse con Aloxamento, Aluguer de pisos, Aluguer de vehículos, Artigos deportivos, B_Consulta de saldos, B_Contratación de productos bancarios, B_contratar un fondo de inversións, B_Contratar un fondo de pensións, B_Mercar ou vender accións, B_Ordenar transferencias bancarias, B_Pedir un crédito, B_Pedir unha tarxeta de crédito, B_Tramitar una hipoteca, Baixar documentos, Baixar impresos oficiais, Bebidas, Compra doméstica, Consultar expedientes, Contidos para adultos, Cursos de especialización, Cursos de licenciatura, Electrónica, Envío de documentos, Flores, Xestión de servizos externos, Hardware, Hemeroteca, Lecer e espectáculos, Libros, Máster e cursos de posgrao, Mensaxería, Mercadiño virtual, Música, Outros, Pago on line, Parafarmacia, Perfumería, Publicacións, Recursos e contidos de apoio ó ensino, Reserva de viaxes, Roupa, Seguros, Servizos de Internet, Software, Solicitar reservas servizos, Solicitude de consultas, Subscricións, Tabaco, Tramitar servizos en liña, Transporte de mercadorías, TV por cable, Xestión de servizos externos, Xoguetes.

Tipo de transacción: Especifica o tipo de transacción ou relación comercial. Pode ser B2B, B2C, P2P e outras.

Modo de pago: Especifica o tipo de operación para adquirila mercadoría. Pode ser contra reembolso, gratuíto, tarxeta, Transferencia bancaria on-line, Transferencia bancaria tradicional.

CAPÍTULO 9

SISTEMAS DE INFORMACIÓN MUNICIPAL Y DE SOPORTE A LA TOMA DE DECISIONES PARA EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

Francesc Càrdenas

Barcelona Ecología

En la actualidad, los procesos de toma de decisiones ligados a los diferentes ámbitos que afectan a la vida urbana requieren la manipulación y elaboración de grandes cantidades de información. Estas informaciones, explícitas o implícitas, estructuradas o no, suelen venir de diferentes fuentes y arrastran las dificultades que subyacen a la parcialidad de la actual organización administrativa. Esta parcialidad impone visiones lineales de la realidad, donde a cada problema se ha de buscar una solución. Aunque en algunos casos esta manera de actuar es útil, la complejidad del sistema y las múltiples interrelaciones que se establecen hace necesario una aproximación a la realidad en tanto que sistema, estableciendo estas relaciones no siempre bien conocidas, en parte porque no se dispone de instrumentos (conceptuales, técnicos) para trabajar desde y en la complejidad. Se hace necesario disponer de potentes herramientas de gestión de la información. Pero no es suficiente. El paso a la planificación estratégica, es decir, la posibilidad de anticipación es posible si la organización se dota de los instrumentos técnicos y organizativos para que sea así.

De hecho, la falta de planificación estratégica (junto con el ruido, la contaminación del aire, la densidad del tráfico, el descuido del entorno construido y la mala gestión del medio ambiente) es señalada por la Comisión Europea como una de las principales causas de degradación de la calidad de vida en las ciudades.

La estrategia y temática sobre el medio ambiente urbano tiene un papel preponderante en la política comunitaria[1]. Esta iniciativa es una de las siete estrategias temáticas del Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente denominado "Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos"[2]. Ideas importantes que se repiten en estos documentos de varias maneras son la necesidad de enfoques integrados horizontales, o la aproximación a los problemas de forma sistémica. Aunque muchos de los problemas de las ciudades son comunes a todas ellas, se insiste no tanto en una estrategia orientada a objetivos y soluciones, que dependerán de cada ciudad, sino a la necesidad de un marco sólido que contribuya a la mejor gestión del entorno urbano y la adopción generalizada de las mejores prácticas.

La planificación estratégica tiene por objeto un cambio de posicionamiento en las relaciones del sistema urbano y su entorno, para buscar mejores soluciones a las disfunciones de los sistemas. Para ello, la planificación estratégica se adelanta a los acontecimientos, propone escenarios de futuro deseables e instrumenta las acciones para su desarrollo. Es una decisión de imponer una determinada intencionalidad en la acción, y no otra. Se necesita por tanto un modelo de referencia, consensuado y aceptado explícitamente.

La experiencia y la intuición, es decir, el conocimiento, son los elementos críticos para el éxito de un proyecto. El conocimiento no es propiedad sólo de una organización, reside también en las experiencias individuales, y permite mejorar la competitividad, la eficiencia y la rapidez en la toma de decisiones.

Hasta ahora este conocimiento es en buena parte implícito. Las nuevas tecnologías de la comunicación y del tratamiento de información permitirán que la toma de decisiones no se base fundamentalmente en la intuición, como ocurre –en el mejor de los casos- en la actualidad.

Nuestro punto de partida es la ciudad como un ecosistema en el que se interrelacionan multitud de variables. Como cualquier ecosistema, está constituido por múltiples componentes, vivos y no vivos, en un territorio concreto, que interrelacionan entre sí y con su entorno (Margalef, 1981). La aproximación a la ciudad en tanto que ecosistema urbano puede ser complementaria a visiones más verticales ligadas a los aspectos parciales que se dan cita en la urbe y que sirven también para articular las actuales estructuras administrativas de gestión. Sin embargo, solo desde una visión amplia –un modelo de ciudad- toman sentido determinadas intervenciones.

Es necesario establecer puentes entre las actuales estructuras (urbanismo, arquitectura, medio ambiente, movilidad, economía...) y el modelo de ciudad y de sistema urbano (es decir, la complementariedad entre ciudades para regir un territorio eurorregional) que se quiere potenciar. Para ello se establecen los recursos técnicos, organizativos, económicos, legislativos o educativos y de participación que posibilitan, desde la organización actual, la plasmación de ideas más relacionadas con la visión sistémica de la ciudad. En este capítulo trataremos de soluciones técnicas ligadas a los sistemas de soporte a la planificación estratégica.

[1] Comunicación de la Comisión Europea. Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano. COM(2004)60. Bruselas 11.02.2004

[2] Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DO nº L 242 de 10.9.2002)

Inicialmente, la mayoría de departamentos de una administración no tiene como objetivo el compartir datos, sino gestionar aquellos que son de su competencia. La aproximación sistémica a la ciudad requiere compartir información, y los sistemas de información geográfica (SIG) se postulan como la mejor solución informática. Además del rol de creador de datos y del gestor de estos datos, aparece ahora el de usuario y visualizador de datos, de manera que la producción de mapas, el análisis espacial, el modelado de la información deben estar al alcance de cualquiera interesado en la planificación, en particular si es planificación estratégica. Hasta hace unos pocos años, la compatibilidad de formatos no estaba resuelta, y la única manera de visualizar una información era usando el mismo paquete informático con el que se había creado. Todos los desarrolladores de software SIG pronto se dieron cuenta de que esto iba en contra de sus propios intereses y se interesaron en que la compatibilidad con diferentes entornos estuviera garantizada. Es un ámbito en el que se ha avanzado muchísimo, todo y que – como ocurre en otros ámbitos de la informática – teoría y práctica todavía distan. Además del formato estrictamente informático, los criterios de codificación de la información, la estructuración de las diferentes capas... pueden suponer dificultades para la integración de la información. Algunas dificultades serán propias del origen e interés de los datos. Por ejemplo, la unidad territorial "sección censal", a la que hacen referencia datos de personas, puede cambiar con el tiempo en función de las densidades de población. Esto hace que datos de una misma variable vengan referidos a diferentes unidades territoriales, dificultando su comparabilidad temporal. La propia informática ofrece algunas soluciones, aunque no siempre aplicables, como por ejemplo la construcción de un grid, una malla de un determinado tamaño sin correspondencia con los polígonos administrativos (parcela, manzana, barrio...) a la cual se asignan los valores de estos polígonos administrativos, de manera que se dispone de una unidad territorial comparable, en el espacio y en el tiempo.

Además, en la mayoría de organizaciones la información estructurada supone un porcentaje bajo del total de información. La información no estructurada (ficheros ppt, adobe...) además de mayoritaria es la más difícilmente recuperable.

Entramos, sin duda, en una nueva cultura de la gestión en las ciudades. En particular en relación a la planificación estratégica. Una cultura que se conformará por la integración de experiencias locales e intereses comunes.

El análisis y solución de las disfunciones que se dan en los sistemas urbanos de acuerdo con los actuales modelos de ocupación del territorio, de movilidad… requiere superar visiones parciales para abarcar la realidad, o parte de ella, en su totalidad. La gran cantidad de variables que se dan cita y la complejidad propia del sistema hace necesario el desarrollo de novedosos sistemas para el análisis de la ciudad en tanto que ecosistema urbano. Además, como las ciudades no son células aisladas, la relación con el entorno está en la base del modelo de referencia que puede orientar nuestras intervenciones hacia un desarrollo más sostenible.

Estos sistemas son una herramienta de soporte a la toma de decisiones en la medida que posibilita una visión globalizada del territorio y las variables que intervienen en cualquier actuación real o simulada.

Un sistema de información es una disposición de datos, tecnologías (hard y soft), aplicaciones, actividades y personas, en un entorno concreto, con el objetivo de apoyar y mejorar las operaciones rutinarias, satisfacer las necesidades de información para la resolución de problemas y aportar una base de conocimiento para la toma de decisiones (Guimet, 2003).

Con frecuencia ocurrirá que los datos de base orientados a la planificación, y aquellos que son más necesarios a nivel de gestión tienen requerimientos diferentes. Por ejemplo, el responsable de mantenimiento de las aceras en un municipio puede que tenga suficiente con la superficie de los polígonos que definen una acera, a efectos de los cálculos económicos que le costará dicho mantenimiento. Sin embargo, desde el punto de vista del planificador un dato importante es la anchura de la acera, criterio básico para establecer la accesibilidad de este espacio a minusválidos. Si la necesidad de disponer de este dato –la anchura del polígono- no se ha tenido en cuenta desde el principio, no es obvio obtenerla una vez construidos los polígonos de aceras, dado que estos no tienen por qué ser regulares. Es necesario, en este caso, construir aplicativos que semiautomaticen la obtención del dato buscado.

Plantearemos, pues, la construcción de un sistema de soporte a la planificación estratégica, sobre una base de sistemas de información geográfica, que dé respuesta no sólo a las necesidades de gestión sino también a las de planificación y seguimiento de las intervenciones urbanas.

1. La planificación estratégica en el marco de los proyectos europeos.

La Unión Europea ha puesto de manifiesto reiteradamente la necesidad de prestar una especial atención a las ciudades en la batalla por la sostenibilidad. Más de dos tercios de la población europea vive en zonas urbanas, y la influencia de las ciudades sobrepasa sus límites geográficos, con impactos a escala regional y mundial mediante la demanda de recursos naturales, la generación de residuos, los vertidos a las aguas y al suelo y las emisiones a la atmósfera.[3]

En 1993, la comisión Europea a través de un grupo de expertos compuesto por representantes nacionales y expertos independientes, puso en marcha el proyecto de ciudades sostenibles[4] que se ocupa del desarrollo urbano sostenible y de la integración de objetivos ambientales en las estrategias de planificación y gestión. La principal aportación del proyecto, el informe sobre las ciudades europeas sostenibles, se ocupa de la determinación de los principios del desarrollo sostenible y de los mecanismos necesarios para ello, no sólo en las ciudades, sino también en todos los niveles de la jerarquía de asentamientos urbanos. En este informe se apunta que " La gestión para la sostenibilidad es fundamentalmente un proceso político que precisa una planificación e incide en la gobernación urbana. El proceso de gestión urbana sostenible requiere una variedad de instrumentos que traten los problemas ambientales, sociales y económicos con objeto de sentar la base de integración necesaria. Al aplicar estos instrumentos, la formulación de planes urbanos para la sostenibilidad puede ser mucho más amplia, poderosa y ambiciosa que lo generalmente admitido hasta la fecha."

[3] El Medio Ambiente Europeo. Agencia Europea de Medio Ambiente. Copenhague. 1998

[4] Ciudades europeas sostenibles. Grupo de expertos sobre medio ambiente urbano. Comisión Europea. Bruselas, marzo de 1996

La necesidad de desarrollar instrumentos de planificación estratégica es una constante en las políticas comunitarias. En consecuencia, desde la Comisión europea se ha potenciado este tipo de instrumentos. (ver por ejemplo el proyecto SIMU: sistema de información y modelización urbana)[5]

2. Las funciones de un sistema de información territorial orientado a la planificación estratégica.

Un sistema de información municipal basado en un entorno SIG es, en principio, neutro. La potencialidad de estos paquetes comerciales (los más usuales son ArcInfo, ArcView, ArcGis, ArcObjects, MapObjects, ArcIMS, GeoMedia, MicroStation, AutoCAD, MapInfo...) está pensada para dar respuesta a múltiples intereses. Son además sistemas escalables, que van creciendo en complejidad a medida que su uso es asumido por la organización, la potencia de cálculo aumenta, o se visualizan las aplicaciones prácticas. Esta escalabilidad hace que sea importante definir desde un principio el objeto al que tiene que dar respuesta el sistema, es decir, no se creen servidumbres que luego hacen muy complicado un determinado análisis. También es importante desde el principio no caer en condicionantes que dificultan desarrollos posteriores. La compatibilidad informática es muchas veces más una cuestión teórica que práctica, o cuanto menos no exenta de dificultades, puesto que rápidamente aparecen problemas de codificación, de homogeneidad de datos,... problemas no siempre estrictamente informáticos. Unos ciertos requisitos mínimos en el suministro de información al municipio deberían ser exigibles, incluso por normativa, para garantizar la integración de todas las bases de datos corporativas.

Con todo, lo más importante y el punto de partida es tener claro el modelo de ciudad y de sistema urbano que se quiere analizar y potenciar, para que la herramienta, en tanto que instrumento al servicio del modelo, pueda dar respuesta. Por ejemplo, si hemos convenido que uno de los parámetros claves a calcular es la diversidad urbana de personas jurídicas, la base de datos que soportará este cálculo estará formada a su vez por la suma de otras bases de datos actualmente dispersas: actividad económica, tejido asociativo, actividad de la administración. La integración de éstas trasciende intereses puramente fiscales o informativos ligados a la gestión diaria.

Cualquier solución tecnológica se plantea para dar respuesta a una necesidad determinada, y la mayoría de productos en el mundo SIG tienen un campo de actuación mucho más amplio que el estrictamente interesante para una determinada administración. Hasta ahora, las necesidades básicas de información corporativa han estado ligadas principalmente a la fiscalidad, y a partir de aquí se han elaborado los sistemas de información territorial. Cuando se pretende partir de estos datos para otros tipos de análisis comienzan a aparecer los problemas. Por ejemplo, la principal base de datos que define la actividad a nivel municipal es el IAE[6] en España o el IRC[7] en Portugal. Si se analiza el sistema de clasificación que incluye, forzosamente rígido por las características del propio impuesto, se observa que no responde a las necesidades de tipifica-

[5] Proyecto LIFE96 ENV/E/288

[6] El hecho de que en el Impuesto de Actividades Económicas sólo se pague a partir de un determinado tramo intoduce una dificultad en cuanto a la fiabilidad de esta base de datos como descriptora de la actividad municipal. Otras bases complementarias son las licencias de actividad, o bases informativas que muchos municipios tienen, normalmente dispersas en sus servicios.

[7] IRC: Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

ción de la actividad cuando se trata de detectar las que son diferentes porque se han especializado. Por ejemplo, un restaurante de comida china tiene el mismo código que uno de comida de cualquier otra nacionalidad, cuando se trata de actividades conectadas pero diferentes.

Además, existe la dificultad de comparar entre sistemas de codificación de diferentes países. Una solución, en este caso, es recurrir a la clasificación establecida en el NACE[8] (Código nacional de actividades económicas), de ámbito europeo aunque cada estado miembro introduce matices, y que en su máximo nivel de desagregación llega hasta 514 epígrafes. Sin embargo la riqueza urbana, en términos de especialización de la actividad, es mucho mayor llegando seguramente a varios miles de actividades diferentes

2.1. El territorio es el principal nexo de unión de las diferentes variables que definen los ecosistemas urbanos.

Podemos concebir el territorio, construido o no, como el nexo entre los diferentes subsistemas físicos y antrópicos. La integración de variables de ámbitos tan diversos como la movilidad, la cohesión social, la funcionalidad de la ciudad, o las emisiones a la atmósfera, hace que el principal nexo sea el territorio. Además, se estima que del total de competencias municipales, un 70% tienen que ver con el territorio, y el 30% restante con la población. Por ello, los sistemas de información geográfica constituyen la principal herramienta de aproximación a los ecosistemas urbanos.

2.2. Potencialidad de los sistemas de información territorial.

Disponer de un sistema de información geográfico es un primer paso. La incorporación y organización adecuada de información, junto con la integración con aplicaciones complementarias hace que los sistemas de información y modelización territorial presenten un alto potencial como instrumentos de soporte a:

- Diagnóstico, síntesis y análisis de la evolución temporal y espacial.

  Disponer de las diferentes variables del sistema, interrelacionables, hace que el diagnóstico –en la medida en que es intencionado – se base a menudo en saber hacer las preguntas adecuadas. Con frecuencia se invierten grandes esfuerzos en el diagnóstico de determinados sectores (por ejemplo para la elaboración de las agendas 21), cuando este diagnóstico se vería muy facilitado con un sistema de información que intencionalmente contenga las variables necesarias.

- Modelización

  Los modelos suponen simplificaciones de la realidad, todo y que pueden ser de una gran complejidad, que ayudan a entender aspectos parciales de la ciudad. Para ello, es necesario que la información de entrada tenga la suficiente calidad. Existe un dicho en informática, “si entra basura, sale basura” (conocido por GIGO, de la siglas en inglés: Garbage In, Garbage Out), aplicable de hecho no sólo a modelos aislados sino también al desarrollo de una estrategia corporativa.

[8] CAE en Portugal, CNAE en España

- Simulación y proyección de nuevos escenarios

La búsqueda de regularidades en el sistema es un buen elemento de planificación. Procesos como el dataminnig, que permiten buscar relaciones entre los datos constituyen un buen instrumento. Se buscan patrones y tendencias. En la planificación urbana es especialmente interesante en la medida que busca regularidades en el sistema, que pueden proyectarse como criterio de planificación. Redes neuronales o clustering son algunas de las herramientas que se utilizan.

- Seguimiento y evaluación de intervenciones propuestas

Análisis de la bondad de determinadas propuestas o intervenciones, y por tanto capacidad de introducir factores correctivos. De esta manera nos anticipamos a las respuestas que el sistema, o su entorno, darán ante determinadas actuaciones.

- Indicadores basados en el territorio

Disponer de muchas variables, con un alto grado de desagregación, permite el cálculo inmediato de indicadores, tanto de detalle como sintéticos. De hecho, la medida de algunos indicadores que se plantean a nivel europeo[9] es difícil si no se recurre a un sistema de información territorial. Por ejemplo, uno de ellos es el acceso de los ciudadanos a zonas verdes y servicios básicos próximos. Con utilidades para el cálculo de caminos mínimos es posible evaluar la población que tiene determinados servicios a una distancia, o tiempo, predefinido. Esto implica disponer de una base de datos de actividades (para definir la idea de servicio básico), de la población vinculada a una parcela, de la red de movilidad a pie, y todo sobre un sistema común.

2.3. La integración de herramientas de análisis, modelaje y planificación de tejidos urbanos con el fin de reducir sus disfunciones actuales.

Hasta ahora, las soluciones que se vienen dando desde puntos de vista parciales, bien sean urbanísticas, de movilidad, medioambientales, asistenciales o sociales, no han logrado solucionar las disfunciones que la ciudad genera, y no se dispone de herramientas de planificación global que tengan en cuenta la ciudad como un ecosistema urbano. Para ello es necesario abarcar la realidad urbana, o parte de ella, en su globalidad, con instrumentos suficientemente potentes.

Además de esta parcialidad interna a cada municipio y fragmentada entre diversas administraciones que actúan en el mismo territorio, aparece con frecuencia la falta de una visión más amplia que tenga en cuenta las ciudades –más o menos próximas- como un sistema. Los municipios pertenecientes al Eixo Atlántico, en tanto que organización formal, constituyen una buena oportunidad de afrontar un sistema de ciudades, con modelos de referencia, metodologías e instrumentos técnicos semejantes.

[9] Hacia un perfil de la sostenibilidad local. Indicadores comunes europeos. Dirección General de Medio Ambiente. Luxemburgo. Comunidades Europeas, 2002

Aunque el ámbito de estudio es la ciudad como sistema, éste no se entiende si no es en relación con su entorno, del cual importa los recursos materiales y energéticos y al que exporta residuos u otros productos manufacturados. La relación ciudad-entorno está en la base de cualquier reflexión sobre la sostenibilidad de los sistemas urbanos. Esta relación define el modelo de base al que se hacía referencia en la introducción.

Además, buena parte de los problemas actuales son comunes a la mayoría de ciudades, que buscan las mejores soluciones desde sus propias limitaciones. Compartir soluciones (en cualquier momento del proceso: planeamiento-implementación-gestión) basadas en plataformas tecnológicas comunes o compatibles es el objetivo. Si algo caracteriza la vida urbana es la complejidad de las interrelaciones que se dan. No existen, en general, marcos de reflexión o planificación que dispongan de la suficiente visión de globalidad como para superar las visiones lineales. Los sistemas de información y de planificación municipal han de dar respuesta a estas necesidades.

La constatación de que los sistemas naturales no pueden ser explotados por encima de un cierto límite, o que constituyen contenedores limitados de materiales residuales y contaminantes, obliga a revisar las pautas actuales en el consumo de energía y de materiales. Es deseable que la escala de trabajo sea micro, pues se pretende testar la posibilidad de actuaciones concretas en el tejido urbano, los edificios o las viviendas. Además, se ha de poder trabajar sobre cualquier área previamente definida de la ciudad.

La planificación estratégica ha de permitir evaluar cómo se puede modificar la realidad urbana bajo diferentes escenarios integrales, en los que ensayar propuestas planificadas o proyectadas y visualizarlas en una única plataforma sobre una base territorial. Una batería de indicadores permitirá el seguimiento y la valoración en la respuesta de cada subsistema.

Actualmente la mayoría de la información se encuentra dispersa en diferentes formatos y elaborada y mantenida con criterios distintos, lo que dificulta análisis transversales. Para superar esta dificultad se han de desarrollar instrumentos de análisis que permiten compatibilizar informaciones provenientes de diferentes orígenes.

El sistema ha de incorporar la expertez de los diversos modelos de movilidad, eficiencia energética, análisis de los flujos de materiales, agua, energía, emisiones a la atmósfera y ruido.

El objetivo es la elaboración de una herramienta, en un entorno informático unificado, que sirva de soporte a la toma de decisiones en el ámbito de la gestión y planificación urbana en la medida en que posibilita una visión globalizada del territorio.

La principal característica debe ser tener reunidas la mayoría de las informaciones significativas de ámbito municipal, juntamente con instrumentos (estadísticos, de agregación territorial, topológicos, mapificación…) para su análisis; otra es la definición de un conjunto de modelos integrales procedentes de la ecología urbana, que permiten dibujar escenarios de futuro, reduciendo significativamente las disfunciones de

los modelos actuales, junto con un sistema de indicadores para el seguimiento del perfil sostenible de las ciudades.

El sistema debería contemplar, en principio, variables susceptibles de ser medidas, que tengan una traducción física objetiva. Sin descartar otras variables ligadas a espacios propios de los comportamientos, las emociones o las creencias, éstas son de más difícil aprehensión, puesto que forman parte de un universo de intangibles del que apenas conocemos una parte. Tan sólo cuando este tipo de variables se pueden plasmar en una medida física objetivable es posible su integración con otras variables físicas. Por ejemplo, no es lo mismo evaluar la calidad ambiental de una ciudad a partir de una encuesta sobre la percepción del ruido, que hacerlo a partir de un modelo físico que ha establecido el número de coches que circulan por un determinado tramo de calle y por tanto establece el mapa sónico de la ciudad. El límite (65 dBA durante el día) es un criterio objetivo de calidad del tramo de calle. En este caso el valor de 65 corresponde al valor máximo aceptable por la mayoría de la población, y así establecido por la OMS y ampliamente aceptado.

Un sistema como el que se propone no substituye los actuales sistemas de gestión municipales, sino que más bien lo complementa. Su función es conseguir la integralidad en el análisis del ecosistema urbano, rentabilizando las informaciones existentes mediante el desarrollo de herramientas novedosas para su análisis.

Desde la idea de la integración, las herramientas de planificación global han de tener en cuenta la ciudad como lo que es: un sistema urbano, y que abarquen por tanto la realidad urbana en su globalidad.

Por ello, el objetivo es generar modelos y proponer una metodología que sirva de soporte a la gestión y toma de decisiones en el ámbito del medio ambiente y la ecología urbana, mediante una visualización de alta calidad de la realidad urbana y las relaciones que hay entre los diferentes elementos que configuran la ciudad, establecidas a través de modelos explicativos que permitan anticipar los efectos de actuaciones cuya bondad sólo se intuye y que siempre, en tanto que ciudad-sistema, tienen consecuencias en otros ámbitos no siempre contemplados.

Un sistema de soporte a la toma de decisiones englobará, en un entorno único, bases de datos, sistema de análisis georreferenciado, modelos de comportamiento, indicadores e instrumentos de análisis.

2.4. Los modelos de simulación del metabolismo de la ciudad y el sistema de indicadores.

Una de las oportunidades de un sistema de información geográfico es la conexión de la base de datos que lo soporta con modelos que analizan aspectos parciales de la realidad urbana. Los modelos pueden “dialogar” entre ellos para establecer interacciones que nos acercan a la idea de integralidad. Es posible trabajar con ellos sobre un área previamente definida, capturando las informaciones adecuadas a partir de los datos disponibles, tanto gráficos como alfanuméricos.

Tradicionalmente se han definido tres tipos de modelos: sistemas dinámicos, modelos estadísticos y sistemas de simulación. Los primeros disponen de una serie de algoritmos que explican las relaciones entre las

variables en un sistema. Los modelos estadísticos son más estáticos en el sentido en que pretenden sacar conclusiones de grandes cantidades de información almacenada. Los modelos de simulación tienen por objeto sintetizar información y resultados previsibles desde la teoría y la observación empírica. Un mismo modelo puede tener componentes de cada uno de estos tres tipos, que en definitiva comparten estructuras matemáticas similares.

Los modelos pueden ser desarrollos a medida, en cuyo caso es fácil establecer los requerimientos de conectividad, o pueden ser adaptaciones de modelos estándar, comerciales, que aprovechan por tanto el know-how de equipos externos.

Los modelos permiten observar los resultados de determinadas intervenciones, sean reales o simuladas. Ejemplos de estos modelos son:

2.4.1. Consumo de recursos y generación de residuos: Para mantener su actividad, la ciudad actúa como importadora de materiales y exportadora de residuos. El establecimiento de los flujos de materiales y de producción de residuos permitirá entender parte del funcionamiento del sistema y probar medidas de optimización asociada a la gestión de los residuos, estableciendo en qué medida las diferentes alternativas y actuaciones en aspectos como la recogida selectiva y reciclaje o la recuperación de materiales, implicarán un menor impacto sobre los sistemas naturales de los cuales depende la ciudad.

El modelo debería considerar parámetros como la población, hábitos de consumo, generación de residuos, sistema de recogida, tipos de contenedores y su densidad, opciones posibles en el tratamiento y deposición de residuos, rendimiento de la separación selectiva, rendimiento de los tratamientos, ubicación de las instalaciones, costes, etc.

Como en cada modelo, una batería de indicadores asociada permitirá el seguimiento de diferentes opciones.

2.4.2. Ciclo hidrológico: El modelo puede cuantificar los flujos de agua a diferentes escalas (edificio, conjunto de edificios, ciudad). Debe permitir el ensayo de medidas dirigidas a la autosuficiencia de consumo de agua, estableciendo un conjunto amplio de medidas de optimización y analizando el ciclo completo. Al igual que otros modelos, un conjunto de indicadores permitirá seguir cómo unas determinadas medidas aplicadas revierten en un ahorro de agua o en una reducción de la presión sobre los sistemas de soporte.

2.4.3. Consumo energético: El objetivo es el cálculo del consumo energético, directo e inducido, asociado al sector de la ciudad analizado y debido a cualquier causa: transporte, consumo doméstico de electricidad o gas, energía asociada a las diferentes actividades, etc. Modelos parciales nos pueden indicar el consumo de combustible asociado a cada tipo de transporte, o la energía necesaria para la gestión de los residuos producidos, o los consumos energéticos de los edificios.

A partir de estos modelos se pueden ensayar medidas que busquen una reducción efectiva del consumo de energía, o la incorporación de energías renovables. El modelo permitirá evaluar el potencial de sustitución de energías no renovables por renovables, y la posibilidad de actuación sobre un territorio concreto.

Un submodelo energético es el que corresponde al consumo de energía en la edificación. Este modelo debe considerar aspectos ligados a la edificación, tales como su tipología, la ocupación, los consumos en calefacción, refrigeración, agua caliente sanitaria, electrodomésticos, equipamientos o alumbrado y otros, y permitir evaluar resultados de actuaciones como mejoras en los aislamientos o modificaciones en los entornos.

Así mismo, como base para poder estudiar las diferentes propuestas en un territorio concreto, será necesario disponer de un modelo microclimático que a partir de medidas de campo de iluminancias, temperatura, humedad relativa, velocidad y dirección del viento, temperatura de radiación de paredes y suelos, insolación,... y su correlación con datos meteorológicos, permite establecer con más precisión las condiciones climáticas en la zona de estudio.

2.4.4. Movilidad y accesibilidad: Las disfunciones asociadas al tráfico son uno de los principales problemas de las ciudades. Por otro lado la excesiva dependencia del transporte privado para actividades básicas como ir al trabajo o ir a comprar, está en la base de la insostenibilidad del modelo actual, por el excesivo consumo energético, ruido, contaminación atmosférica, ocupación del suelo, accidentes, etc. El modelo permitirá ensayar propuestas dirigidas a reducir estas disfunciones con la posibilidad de simular diferentes actuaciones sobre la vía pública.

En relación con el tráfico se puede partir de las intensidades medias de circulación, la ubicación y programación de los semáforos, la señalización horizontal o vertical y otros elementos reguladores, la ubicación de los aparcamientos, la generación y atracción de viajes, el parque móvil y su caracterización o la tipología de las calles.

Sobre el grafo de la situación actual se pueden ensayar otras alternativas y evaluar su mejora en lo que respecta a los consumos energéticos, ruido, contaminación atmosférica, modificación del entorno urbano más cercano, etc.

Un criterio de calidad en el diseño de la ciudad es garantizar la accesibilidad a los servicios básicos estableciendo unas distancias–tiempo de desplazamiento a pie óptimas y al alcance de cualquier ciudadano. En este sentido, los SIG integran herramientas interesantes para el cálculo de rutas bajo determinados criterios de ubicación del punto de origen y del punto destino.

2.4.5. Ruido: Modelizar los niveles de ruido en función de la movilidad y determinados agentes emisores es interesante puesto que el ruido constituye uno de los principales problemas ambientales de nuestras ciudades. En función de la ubicación del observador, es decir de su distancia a las fuentes de ruido, es posible modelizar el nivel sonoro esperable. Se puede analizar la atenuación con la altura, las diferencias noche-día y las modificaciones debidas a los cambios en las intensidades de circulación. Estos modelos también podrían permitir la generación simulada de nuevos escenarios sonoros.

2.4.6. Contaminación atmosférica: Es posible el análisis desde dos modelos. El primero establecería los niveles de emisión para determinados contaminantes atmosféricos, a partir de datos como la velocidad de circulación, el número de vehículos por hora, el parque de vehículos, y otros asociados a las pautas de movilidad. También se deben incluir los focos fijos. El segundo modelo considera la inmisión de contaminantes en superficie esperable provocada por el tráfico rodado y los focos fijos. Para ello se debe definir, por tipología de calles y época del año, día y hora los niveles esperables en función de las características previamente definidas.

Los modelos que quieren explicar la dispersión de contaminantes requieren mucha capacidad de cálculo y son grandes demandantes de recursos, en particular si se quiere que la escala temporal o espacial sea pequeña. Se han desarrollado algunas iniciativas interesantes que integran gestión de la calidad del aire urbano, sistemas de soporte a la toma de decisiones, modelización de la calidad del aire, inventario de emisiones y sistemas de información geográfica. (Elbir, 2004)

2.5. Hacia un sistema de gestión del conocimiento .

La gestión del conocimiento consiste en un conjunto de instrumentos (conceptuales, metodológicos, informáticos y formativos) interactivos donde residen y se vehiculan los recursos, metodologías, soluciones y resultados obtenidos por la organización con el fin de aumentar su eficiencia. Hasta ahora, este tipo de iniciativas se han aplicado fundamentalmente en el ámbito de la empresa privada, con el objetivo de reducir tiempos en la confección de un proyecto, y por tanto obtener un beneficio económico.

En el ámbito de la gestión de la ciudad el objetivo es otro. Se trata de desarrollar redes de ciudades que gestionen, interactivamente, el conocimiento (recursos, soluciones y resultados obtenidos) relacionado con la sostenibilidad urbana. Las ciudades (administración, universidad, centros investigación, empresas, profesionales, asociaciones, particulares...), con los instrumentos desarrollados, ponen en común la gestión del conocimiento de la ciudad en su conjunto (variables ambientales, sociales y económicas), para desarrollar de manera intencionada un modelo de ciudad más sostenible partiendo del modelo de ciudad compacta y compleja.

La gestión del capital intelectual supone poner la información en su contexto, encontrar la información útil (algunas intranets en el 2004 son mayores que internet en 1996), gestionar el conocimiento explícito e implícito.

Una plataforma como la que se propone se constituye en pieza fundamental en la toma de decisiones, en el ámbito del medio ambiente urbano y la sostenibilidad puesto que incorpora el know-how del conjunto de miembros de la red[10].

[10] Ver un ejemplo de este planteamiento en la red de conocimiento de ámbito europeo “www.ecourban.net”

3. Diseño y criterios técnicos.

Independientemente de la solución técnica que se adopte, que será diferente en cada municipio, el diseño de un sistema de información geográfico como soporte a la toma de decisiones deberá garantizar determinados aspectos. Posibilitar la integralidad de los análisis o la aproximación a los procesos que tienen lugar en un ecosistema, implica que el sistema es algo más que un repositorio de información. A continuación se propondrán algunos requisitos a tener en cuenta en el momento de implementar un sistema de información como el antes expuesto.

La información es un activo estratégico, uno de los requisitos de competitividad y de la capacidad de anticipación. Las actuales tecnologías de tratamiento de información permiten multiplicar por mucho la potencialidad de la información. La información sobre el territorio, cuando está digitalizada, se inscribe en el paradigma de la sociedad del conocimiento. Sirve para posicionar mejor a cualquier organización en la medida en que es un soporte a la toma de decisiones.

Las principales características de un sistema de soporte a la toma de decisiones son:

- Reunión de las informaciones más significativas que afectan a la ciudad, bajo un mismo entorno, y con potentes utilidades para su cruce y análisis transversal.

- Facilidad para importar y gestionar las bases de datos alfanuméricas, gráficas y multimedia necesarias para el sistema, garantizando la compatibilidad con formatos estándar comerciales. Cumplimiento de las normativas en el campo de las tecnologías de la información:

    - normativas de metadatos (FGDC, ISO)

    - normativas web (XML, http,...)

    - normativas de comunicación por red (TCP/IP)

    - normativas de conexión y consulta a bases de datos (OLE DB, ODBC, SQL)

- Desarrollo y adaptación de rutinas a medida. Esta posibilidad hay que contemplarla siempre, bien porque se trate de rutinas novedosas, o bien porque el hecho de que los modelos que se aplican sean cada vez más demandantes de recursos, tanto de procesador como de software SIG propiamente dicho. Por ello, una de las líneas abiertas en el mundo de la geoinformática es la optimización en el procesamiento complejo de consultas espaciales o el desarrollo de nuevos algoritmos. (Mamoulis, 2004)

- El hecho de reunir en una misma plataforma informaciones provenientes de diversas fuentes (en su mayoría del propio ayuntamiento, pero también de las compañías de servicios, de estudios previos, datos oficiales de todo tipo...) obliga a un trabajo de homogeneización y compatibilidad, solucionando los problemas de codificación propios de bases de datos que no fueron planteadas para su análisis sobre una misma plataforma informática.

- Preferentemente es conveniente disponer de un único punto de acceso a la información, referenciando las fuentes. Esto no tiene por qué suponer un único repositorio.

- Construcción sobre un sistema de información geográfico, entendido como un sistema para la gestión, análisis y visualización de conocimiento sobre el territorio, que se estructura en mapas interactivos, datos geográficos, modelos de geoprocesamiento, modelos de datos y metadatos.

- Integración de los diferentes modelos que explican aspectos parciales de la ciudad, que intercambian datos en función de las demandas de los propios modelos. Así mismo, los modelos "leen" información de la plataforma gráfica o de las bases de datos con herramientas que permiten definir el área de estudio.

- Desarrollo de una batería de indicadores para el seguimiento de las diferentes intervenciones, reales o simuladas. Entre los indicadores se deberán incluir los que se proponen desde la Comisión Europea para el seguimiento del perfil sostenible de las ciudades[11].

- Sistemas abiertos y transparentes. Los modelos pueden trabajar en entorno Excel, Access,..., las consultas se hacen en SQL.

- Visualización de la información. Sin duda esta es un área emergente que tiene por objeto abarcar la complejidad que los actuales sistemas empiezan a tener. La visualización de la información se ha definido como "el uso de representaciones visuales, interactivas y soportadas por un computador de datos abstractos apara amplificar el conocimiento". (Dürsteler, 2003)

Tener claro el modelo de referencia en el cual se va a mover el discurso obliga a diseñar el sistema de información de una o de otra manera. Si definimos la ciudad compacta y compleja como modelo de ciudad más sostenible, el sistema que se desarrolle ha de permitir su cálculo. La compacidad es la relación entre el volumen edificado y el espacio que ocupa, y todavía es más significativa la compacidad corregida definida como la relación entre el volumen edificado y el espacio público de relación [12]. La estructura de datos del SIG ha de posibilitar estos cálculos. Cualificar una acera, o un espacio verde, como"espacio de relación" quiere decir añadir en la base de datos un atributo que así lo define. Por ejemplo, aceras de más de 2,5 metros de anchura. En ocasiones estos objetos aparecen en la base de datos del catastro, o en otros casos son bases de datos separadas. Es necesario, en consecuencia, poder diferenciar las aceras de las calzadas, porque posiblemente en la solución que se analice recibirán tratamientos diferentes. No es suficiente con diferenciar espacio público de espacios privados.

[11] Grupo de trabajo de medición, seguimiento y evaluación de la sostenibilidad local, grupo de expertos en medio ambiente urbano. Dirección General de Medio Ambiente. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2000

[12] La compacidad es un indicador de la densidad edificatoria en relación al consumo de suelo, mientras que la compacidad corregida relaciona al igual que antes la densidad edificatoria, pero en este caso con la superficie urbana de relación: espacios verdes, plazas, aceras de una anchura mínima. Es una buena medida de el equilibrio entre lo construido y los espacios libres y de relación. Aporta más información que la densidad bruta o neta.

Una dificultad de otro tipo supone la medida de la diversidad urbana[13]. Para ello es necesario disponer en una sola base de datos de las personas jurídicas que se dan cita en un territorio concreto. Personas jurídicas hace referencia a las actividades económicas y también a las asociaciones de cualquier tipo o dependencias de la Administración. Es decir, todo el capital económico y social de un territorio. Esta base de datos, geocodificada, no está disponible normalmente, y debe construirse por adición de otras bases de datos dispersas en diferentes departamentos.

3.1. Criterios generales en relación a la información a tratar.

Como se ha señalado antes, no se trata de crear un gran repositorio de información, y será necesario observar algunos criterios en el momento de construir las bases de datos que soportarán un sistema de información. Se proponen los siguientes:

- Información en formato digital. El tipo de formato (alfanumérico o gráfico) o de soporte físico, no ha de suponer una dificultad insalvable. Establecer unos protocolos donde se explicita el formato y soporte. Paralelamente, desarrollar "traductores" que permitan integrar otros formatos

- Información georreferenciada. Preferentemente UTM, en su defecto código que enlace con la unidad territorial. El punto de partida es la cartografía catastral. En el caso de los municipios de España, la cartografía oficial consta de 5 ficheros ASCII que contienen toda la información de los objetos catastrales junto con su geometría. El formato en el que se suministran (FICC: formato de intercambio de cartografía catastral) no es utilizable directamente por ningún sistema SIG o CAD, y se necesita un programa para su lectura. La ventaja es que se recoge toda la información catastral sin ningún tipo de pérdida.

- Máximo nivel de desagregación en la información. La precisión de sistemas como el que se proponen ha de estar ligada al uso que se pretende. Por ello, la escala preferente de trabajo es la parcela. Puede ser necesario el establecimiento de los protocolos de seguridad y confidencialidad necesarios que permiten el traspaso de información.

- En el caso de no poder disponer de la información en UTM o por parcela, el orden preferente puede ser: manzana-sección censal- barrio- parroquia[14]- distrito-ciudad. Si se dispone de otras unidades territoriales (zonas de estudio, zonas estadísticas, distrito postal...) será necesario disponer de la cartografía de referencia. La situación deseable es disponer de una tabla que ligue dirección postal, código postal, zona estadística, zona administrativa (distrito, barrio), referencia catastral y coordenada geográfica de la parcela. Para ello se requiere que la nomenclatura de calles, por ejemplo, esté establecida inequívocamente para que los procesos de geocodificación a partir de la dirección

[13] La diversidad urbana es una medida de la información organizada que reside en un área determinada. Es una buena medida del grado de madurez de un tejido.

[14] En Portugal, al tener las freguesías entidad administrativa propia, suelen tener también datos desagregados a esta escala.

postal operen correctamente. Puede ser necesario disponer de tablas intermedias (provisionales en tanto no se llega a esta situación de nombre único) para facilitar la tarea.

La escala de trabajo deseable es 1:500 o 1:1000 para zonas urbanas y 1:5000 para zonas rurales.

- En la mayoría de estudios estratégicos, por no decir en todos, no se necesita información personal (nombre y apellidos del padrón o censo, Documento nacional de identidad o Billete de identidade, ideología, religión, afiliación sindical, creencias, origen étnico, vida sexual), que tienen unos niveles de protección muy altos. Estas informaciones pueden residir en otro servidor bajo diferentes protocolos de acceso.

- Evolución temporal. Es deseable conocer las evoluciones temporales históricas de las variables objeto de estudio, de cara a definir tendencias de futuro. Con frecuencia la recopilación de datos introduce nuevos campos con la idea de mejorar la información disponible. En cualquier caso, un criterio a mantener sería el de posibilitar la explotación de series históricas, independiente de que cada vez se introduzcan más datos en las capturas de información. La memoria histórica es clave, entre otras cosas, para establecer tendencias.

- Actualización. Se habrá de tener en cuenta en los procesos de extracción de información la necesidad de su actualización en los plazos que para cada base de datos se establezcan.

- La desagregación de los datos puede variar en función del sistema de clasificación que se use en cada ciudad. Por ejemplo, en la producción de residuos se puede hablar de: materia orgánica, papel, plástico film...., pero ésta puede no ser la clasificación que se aplica en un territorio concreto. En cualquier caso, el criterio será partir de los datos disponibles y con la mayor desagregación en categorías. Es frecuente observar cómo pretendidas mejoras en los sistemas de clasificación han hecho que sean difícilmente comparables series históricas. Estando abiertos a cualquier mejora en la recogida de información, ésta debería hacerse de manera que sean aprovechables datos que se recogieron sin tanta precisión.

- La mayoría de fuentes de información tienen su origen en la propia administración, aunque con frecuencia se encuentran dispersas en varios departamentos. También son interesantes otros tipos de fuentes, como por ejemplo trabajos de la universidad, informes de entidades privadas como colegios profesionales, bases de datos públicas comercializadas, trabajos de campo puntuales, anteproyectos...

Compatible con una clasificación más “tradicional”, y en consecuencia más extendida tanto en los ámbitos de la administración pública, la universidad, o la empresa privada, es posible estructurar la información de manera que dé contenido a un determinado modelo de ciudad. No se trata solamente de organizar los datos de otra manera, sino de establecer los ejes estratégicos básicos del modelo de ciudad y en consecuencia disponer de un modelo conceptual que oriente la planificación. El sistema de clasificación que se propone se orienta de la siguiente manera:

1. La compacidad.

Urbanismo, Espacio público, edificación, movilidad, carga y descarga, aparcamiento, transporte público, redes.

2. La diversidad.

Actividad económica en la ciudad, tejido asociativo, servicios de la administración, actividad y ocupación, diversidad biológica, equipamientos y servicios urbanos, Economía urbana.

3. Estabilidad y cohesión social.

Demografía, datos de ámbito social, nivel de renta, origen de la población, esperanza de vida, percepción ciudadana.

4. Metabolismo Urbano.

Gestión de residuos, energía, ciclo del agua, ruido, atmósfera...

Cualquier variable que se dé cita en la ciudad se puede incluir en uno de estos ejes.

Ejemplo en la gestión de residuos. La tabla siguiente muestra, para el caso de la gestión de residuos urbanos, una relación de las variables y su cálculo deseables para su análisis completo.

De manera similar, se puede llenar de contenido cada uno de los ejes estratégicos antes señalados.

Residuos	Descripción de la variable	Cálculos	Unidades
Generación de residuos	Producción de: Materia orgánica, poda, papel y cartón, Vidrio, plástico film, plástico rígido, brics, metales férricos, metales no férricos, textil, voluminosos, especiales, escombros, otros	Cantidad generada / nº habitantes	kg/hab/día
	Composición de la bolsa-tipo		% de cada fracción
Residuos industriales declarados	Cantidad por tipología de residuo		tn/año
Sistema de recogida, doméstica y grandes productores	Tipología de contenedores y número de cada uno de ellos		
	Tipología de camiones de recogida y número de cada uno de ellos		
	Cantidad de residuos recogida selectivamente, por tipos	Potencial de recuperación: Cant. de materiales solicitados recuperables / Cant. total generada Recogida selectiva neta: Cantidad recogida selectivamente / Cant. Total generada Índice de residuos a plantas de reciclaje: Cant materiales a planta reciclaje / Cant residuos recogidos	% % % %
	Distancias recorridas		Km/año
Reciclaje de residuos	Cantidad de residuos efectivamente reciclada	Índice reciclaje neto: Cant. Reciclada / Total residuos recogidos Índice de reciclaje neto sobre potencial recuperable: Cant. reciclada / Total de residuos potencialmente recuperables	% %
Tratamiento de residuos	Plantas de tratamiento y procesos que se llevan a cabo		
	Cantidad de residuos que entran en plantas de tratamiento		Kg/año

Valorización de los residuos	Cantidad de residuos, por tipo, que se tratan en plantas de valorización: . residuo final que se produce . materiales recuperados	Índice de residuos a plantas de reciclaje: Cant. de residuos (papel, brics, voluminosos...) a reciclaje / Total de residuos recogidos Índice de residuos a plantas de tratamiento de residuos especiales: Cant. Residuos especiales / Total residuos recogidos	% % %
	Tipología de incineración		
	Cantidad de residuos llevados a valorización energética	Índice de valorización energética: Cant. a incinerar / Total residuos recogidos	%
	Electricidad obtenida de la valorización energética		MW.h anuales
	Plantas de compostaje		
	Compost producido y destino		tn/año de compost
Disposición final	Vertederos: descripción y tipos		
	Residuos depositados en vertedero	Índice de deposición controlada: Cant. a vertedero / Total residuos recogidos	%
	Biogás recuperado		MWh recuperados
	Tratamiento de lixiviados		m3/año
Instrumentos de gestión disponibles	. Contrata . Ordenanzas y otras normativas sobre residuos . Fomento de la minimización de residuos		
Impacto ambiental de la gestión de residuos	Estudios de impacto ambiental sobre el medio atmosférico y acuático	Potencial de calentamiento Global Potencial de toxicidad humana Potencial de formación de oxidantes fotoquímicos Potencial de eutrofización Potencial de acidificación	kg CO_2 equivalente kg 1,4-diclorobenceno eq / kg kg C_2H_4 eq kg PO_4^{3-} eq. kg SO_2 equivalente
Costes	Coste de las diferentes fases del proceso: recogida, transporte, tratamiento, disposición		€
Información cartográfica de la gestión de residuos	Ubicación de las plantas de disposición y tratamiento de residuos: vertederos con sus características (municipales, de escombros, industriales), incineradoras, plantas de selección, plantas de transferencia, puntos verdes, etc.		

3.2. Estándares e intercambio de información.

En la actualidad, la mayoría de SIG son de dos tipos, en función del modelo de datos: SIG vectoriales, SIG raster.

En un SIG vectorial para la descripción de los objetos gráficos utilizan vectores, que se definen por un par de coordenadas, de esta manera se define una línea, y por agrupación de líneas un polígono. De esta manera se construye una topología de arcos y nodos. Para interconectar varias bases de datos se requiere de un identificador común. En realidad es como disponer de unas tablas donde el campo común permite relacionar los campos que no lo son. El modelo vectorial es el más adecuado cuando se trabaja con límites bien definidos, por ejemplo parcelas o carreteras.

El modelo de SIG raster divide el territorio en una malla (píxel) y atribuye a cada píxel un valor numérico asociado al temático que representa. De hecho están establecidas las relaciones de vecindad entre los píxeles. Cuanta más precisión se busque más pequeña ha de ser la malla y más esfuerzo requiere del ordenador. Este modelo SIG es el más adecuado cuando se trabaja con límites difusos, por ejemplo la dispersión de contaminantes.

En general, la conversión de datos raster a vectoriales es un proceso más complejo que la conversión vectorial - raster, ya que además de extraer los contornos de los objetos, se deben crear también las relaciones espaciales entre ellos, como por ejemplo las relaciones de vecindad y pertenencia entre polígonos, y la conectividad entre arcos.

Un tercer tipo, los SIG orientados a objetos serán de implantación en un futuro próximo. Así como los modelos vectoriales y raster se estructuran por capas de información, estos SIG plantean un cambio en la concepción de la estructura de las bases de datos. La información se organiza a partir del propio objeto geográfico y sus relaciones con otros. En procesos dinámicos, muy interrelacionados como es el ámbito que nos ocupan, este enfoque es especialmente interesante.

La parcela es la unidad de tratamiento del territorio a nivel local, y el eje sobre el que basculan los sistemas de información para la gestión municipal. Esta gestión necesita de un modelo del territorio con continuidad territorial, urbana y rústica, que no está implementada en la mayoría de municipios.

3.2. Tecnologías asociadas.

Con frecuencia puede ser necesario disponer, o desarrollar, aplicativos específicos para la implementación de un SIG. Por ejemplo, en el caso de comenzar un proyecto de este tipo es frecuente que la información se encuentre en formato CAD y fuertemente desestructurada. El paso de formato CAD a formato SIG puede hacerse, con aplicaciones a medida, aunque los paquetes comerciales ya empiezan a incluir este tipo de rutinas.

3.3. Coste.

El coste más importante en un proyecto de implantación de un Sistema de Información Geográfico es la información cartográfica digital, ya que puede representar más del 50% del coste total del proyecto. La información básica incluye su obtención, adecuación y integración con el resto de datos. En muchos casos es posible empezar con una "cartografía ligera", desprovista de muchos de los elementos que los SIG estándares ofrecen.

En los últimos años han aparecido muchas empresas pequeñas, muy flexibles técnicamente, que ofrecen soluciones asequibles y que aprovechan al máximo la capacidad de desarrollo de los SIG comerciales.

En algunos casos puede ser interesante recurrir, de una manera complementaria, a SIG de distribución libre, que permiten –si se conocen las fuentes- desarrollos propios de más difícil ejecución con SIG comerciales.

4. Proceso de implantación y explotación.

El objetivo es generar un modelo y proponer una metodología que sirva de soporte a la gestión y toma de decisiones en el ámbito del medio ambiente y la ecología urbana, mediante una representación de alta calidad de la realidad urbana y las relaciones que hay entre los diferentes elementos que configuran la ciudad, establecidas a través de modelos explicativos que permitan anticipar los efectos de determinadas actuaciones que pueden tener consecuencias en otros ámbitos.

Las herramientas a desarrollar han de englobar, en un entorno único, bases de datos, sistema de análisis georreferenciado, modelos de comportamiento, indicadores e instrumentos de análisis.

Este tipo de herramientas dan un paso en relación a las auditorías urbanas, porque son intencionales y se basan en un modelo.

4.1. Ámbitos locales de aplicación.

Este tipo de sistemas son aplicables en prácticamente todas las áreas de la administración pública, y no sólo en las aparentemente más ligadas al urbanismo o la movilidad. Por ejemplo, en el área de servicios sociales: Estos servicios deben prestar ayuda con frecuencia a personas mayores que tienen la movilidad reducida, ya que vienen en un edificio sin ascensor y en un piso alto. Una planificación de la instalación de ascensores puede tener como criterio la priorización de atender estas necesidades. Cruzando, sobre un SIG, datos del censo de ascensores (catastro y otras fuentes), con datos de catastro (alturas edificadas), con datos de población (edad, unidad familiar), se pueden obtener fácilmente mapas que muestren las áreas prioritarias de intervención.

Otro ámbito de aplicación puede ser el ligado a la localización de instalaciones y equipamientos, existiendo productos interesantes[15] (Bosque, 2004) en sí mismos y por su compatibilidad con los SIG

4.2. Estrategias de implantación.

La implantación de un sistema de soporte a la planificación necesita la implicación directa del máximo nivel de decisión en la administración responsable de esta implantación.

La dispersión de información entre diferentes organizaciones administrativas, e incluso entre diferentes departamentos de una misma administración, es uno de los principales problemas en proyectos que tienen en la integración de información uno de sus fundamentos. Esta es la situación más habitual en nuestro entorno, no así en países nórdicos donde una sola administración es la responsable de la producción de información cartográfica de base.

Sería necesario disponer, al igual que ocurre en algunos países europeos, de una tabla "oficial" que ligasen dirección postal, código postal, zona estadística, zona administrativa (distrito, barrio), referencia catastral y coordenada geográfica de la parcela.

Desde el momento en que un municipio decide implantar un sistema de soporte a la toma de decisiones basado en un SIG deberían tenerse presentes los criterios de recolección de información antes citados.

También es importante disponer de buenas series históricas de las variables objeto de trabajo. Asistimos con frecuencia a truncamientos en las series de datos temporales debido a diferentes criterios de la persona o entidad responsable de la recolección de datos. Con la pretensión de mejorar la información, se rompe una serie histórica, de manera que en el mejor de los casos hay que recurrir a simplificaciones para poder hacer el análisis comparativo en el tiempo.

Se debería intentar siempre que la adición de nueva información en una serie estadística, o un cambio de criterios, no supusiera perder la evolución temporal.

Desde el punto de vista del coste económico, y dado que estamos ante un elemento verdaderamente estratégico para el desarrollo de los municipios, por pequeños que sean, se deberían disponer los suficientes recursos, si es necesario a nivel supralocal.

4.3. Mantenimiento y actualización de la información.

Este es un aspecto que debe tenerse previsto desde el inicio de la implementación de un sistema de información.

[15] Sistema de Información Geográfica y localización de instalaciones y equipamientos. J Bosque y A Moreno. RA-MA, Madrid 2004

En general puede ser fácil disponer de series cartográficas a diferentes escalas y periodos temporales. Cuando en esta base de información se quiere además la estructura topológica, la identificación de elementos, la referenciación de objetos mediante un código, su actualización ya no es tan fácil.

Los trabajos de campo son procesos costosos, en tiempo y recursos. El dinamismo de cualquier ciudad hace que muchos datos se desfasen rápidamente. Aumentan su interés si los resultados se incorporan en un SIG. Recientemente han aparecido varias tecnologías sobre PDA, o sobre máquinas más sofisticadas, que permiten la captura de datos sobre el terreno, de manera que luego se incorporan automáticamente sobre un SIG. Estos aparatos incorporan un GPS, de manera que aproximan la ubicación del elemento que se está georreferenciando. El menú es personalizable, y puede incluir todos los elementos que interesan al usuario. Se reducen las probabilidades de error, ya que el dato se introduce sólo una vez (antes se apuntaba primero a mano y luego se introducía en el ordenador), y también se acortan los tiempos de trabajo de campo.

4.4. Componente organizativa.

El entorno de los SIG abarca muchas áreas de especialización diferentes: cartografía digital, modelización y análisis de redes, modelización y análisis del territorio, técnicas de visualización, modelos de datos, aplicativos, programación, gestión de bases de datos... será difícil desde una administración disponer de especialistas en cada área, por lo que habrá que buscar las mejores fórmulas organizativas para aprovechar al máximo la potencialidad del SIG.

4.5. Componente normativa.

Para garantizar el mantenimiento de un SIG corporativo, el sistema debería de dotarse de los instrumentos normativos que garantizaran que la información que se produce se pueda incorporar al sistema fácilmente. Con una interpretación amplia de la compatibilidad de formatos sería posible exigir que todos aquellos documentos o proyectos destinados a la administración cumplieran determinados requisitos.

4.6. Las restricciones del secreto estadístico.

Cuando los sistemas de información municipales abordan la planificación a partir de las bases de datos propias pueden plantearse limitaciones impuestas por los requerimientos del secreto estadístico. Con todo, la propia LORTAD[16] en el caso de España, o la Lei da protecçao de dados pessoais[17] en el caso de Portugal abren vías para que el trabajo pueda ser posible. Así, el artículo 12 de la ley orgánica de protección de datos de carácter personal, en el caso de la legislación española, establece que:

"*1.No se considerará comunicación de datos el acceso a un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.*

[16] Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. BOE núm 298, de 14 de diciembre de 1999.

[17] Lei nº 67/98 de 26 de Outubro, Lei da protecçao de dados pessoais

2. La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas.

En el contrato se estipularan asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar.

..."

Por otra parte, la misma ley, en su artículo 4 sobre la calidad de los datos establece, en su primer parágrafo que los datos de carácter personal que se podrán recoger para su tratamiento han de ser adecuados, pertinentes y no excesivos en relación al ámbito y las finalidades para las que han sido recogidos.

En el parágrafo siguiente dispone:

"Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos."

En relación a la necesidad de consentimiento del afectado, el artículo 6.2 establece:

"No será preciso el consentimiento (del afectado) cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias;... y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento..."

La normativa portuguesa y española son muy similares, pues ambas responden a la transposición de la directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

Sin prejuicio de que se adopten los documentos y protocolos de seguridad específicos en cada caso, hay suficiente base jurídica para que el tipo de análisis que nos ocupa pueda realizarse a partir de las bases de datos corporativas.

5. Ejemplos.

Son muchos los municipios o entidades supralocales que se plantean la implementación de un SIG, o están ya en el proceso de implementación. El paso de disponer de un SIG corporativo, a disponer de un sistema de soporte a la toma de decisiones, y por tanto de soporte a la planificación estratégica, supone dotarse no sólo de los instrumentos técnicos, sino también organizativos para que sea posible.

Se muestran a continuación algunos ejemplos de municipios del Eixo que han comenzado este proceso.

El Ayuntamiento de Ourense ha iniciado un proceso de implementación de un Sistema de Información Geográfico (SIG) corporativo. Gran parte de la información que se gestiona hace referencia al territorio. Esto provoca que cada vez sea más necesario el diseño de sistemas informáticos junto con bases de datos que contengan una referencia espacial. En este sentido, poder realizar gestiones municipales de forma integrada con el territorio es un requerimiento cada vez más fundamental, que incrementa la eficiencia, permite evitar errores y proporciona una visualización gráfica de la información muy útil.

Los SIG integran datos alfanuméricos y datos gráficos en un mismo sistema, y permiten, entre otros, que el sistema tenga conocimiento sobre las relaciones espaciales o topológicas entre objetos o entidades. Dada la creciente sofisticación de la demanda de los ciudadanos, la creciente necesidad de mejorar la gestión del patrimonio público de los ayuntamientos, el abaratamiento de la tecnología informática (tanto de hardware como de software), y la simplificación de las interfaces de usuario, es cada vez más fundamental disponer de sistemas informáticos que permitan dar un salto cualitativo en la gestión, la atención al ciudadano y la mejora de la calidad en la toma de decisiones en el ámbito municipal, en definitiva, que permitan incrementar la profesionalidad de los servicios municipales.

Los fundamentos de cualquier SIG son unos buenos datos de base actualizados y bien estructurados. Así, dado que el territorio es un conjunto muy dinámico de informaciones interrelacionadas, la habilidad de reconstruir, actualizar y publicar estas informaciones de la forma más sencilla y más rápida posibles, junto con el diseño de interfaces que requieran los mínimos conocimientos posibles de la tecnología informática por parte de los usuarios de un ayuntamiento, tanto técnicos como políticos o ciudadanos, es fundamental.

Respecto a los datos existen múltiples situaciones, que hacen muy difícil partir de datos coherentes, por ejemplo el callejero del ayuntamiento no coincide con el callejero de Catastro.

Por dichos motivos, se ha planteado el siguiente proceso:

A partir de la cartografía de catastro, generar un SIG que permita visualizar los datos catastrales, para ser utilizado por los servicios que lo necesiten, y al mismo tiempo disponer de las herramientas necesarias para que cuando Catastro actualice los planos, solicitar al mismo los cinco ficheros neutros y poder actualizar el SIG.

Por otro lado generar un SIG basándose en los planos del último Plan General de Ordenación Urbana, que sirva como base para que los distintos departamentos del ayuntamiento vayan generando las capas que necesiten para su trabajo.

La idea es poder disponer de un SIG, con sus herramientas asociadas, para poder ir trabajando sobre él y crear la cultura interna necesaria para su crecimiento.

Así mismo, la implantación del SIG conlleva que se produzca una cierta reestructuración, ya que para evitar que el mismo se desvirtúe, será necesario disponer de una oficina técnica que actualice la base sobre la que se asienta el SIG, y será necesario establecer los protocolos necesarios para que todos aquellos cambios que se produzcan se comuniquen a la misma.

Para el mantenimiento de las distintas capas a crear, se puede o bien establecer que el mismo sea realizado por la oficina técnica, o bien que cada servicio/departamento disponga de personal que se encargue de dicho mantenimiento.

Referencia: Jorge Villar. Ayuntamiento de Ourense.

Sistema de Informação Municipal da Câmara de Viana do Castelo:

A modernização estruturada dos serviços a prestar pelas autarquias nas áreas do atendimento, urbanismo, infra-estruturas de redes municipais e património, constitui um factor fundamental para que exista um efectivo desempenho da administração local, onde praticamente toda a informação é geo-referenciável. A aplicação das tecnologias de Sistema de Informação Geográfica (SIG) constitui, neste contexto, um passo incontornável e indispensável para que seja cumprido este objectivo, na medida em que permite uma gestão controlada da informação.

Os pressupostos da sua implementação surgem através de um processo de desenvolvimento natural onde se constata que a qualidade e rapidez de desempenho de uma autarquia no que respeita a dados espaciais não é suficientemente satisfatória. Esta percepção pode surgir da dificuldade de produção de cartogramas, da constatação de erros nas bases cartográficas em papel, mas sobretudo, da dificuldade na partilha da informação entre os vários departamentos e sectores e da reduzida capacidade de análise espacial para sustentar decisões.

Esta tecnologia, em fase de implementação, irá garantir o grau de satisfação que o Cidadão espera da Autarquia de Viana do Castelo, nomeadamente:

- Agilidade processual
    - Capacidade de responder em tempo útil às solicitações externas num Serviço de Atendimento, nomeadamente:
        - Especificação do trâmite processual, de forma a evitar a devolução do processo por falta de documentos;
        - Emissão de Plantas de Localização automaticamente;
        - Indicação prévia das condicionantes territoriais que influem em determinado terreno.

- Celeridade processual
    - Ter capacidade de resposta na avaliação de viabilidade construtiva em determinado terreno em tempo útil, podendo ser consubstanciado num sistema que permita:
        - Registar e monitorizar o circuito dum processo técnico-administrativo numa aplicação informática;
        - Definir correctamente todos os circuitos que o processo percorre internamente;
        - Definir prazos em todos esses circuitos e alertas para o incumprimento dos mesmos;
        - Os serviços deverão ser modernizados e automatizados todos os procedimentos possíveis – emissão de plantas topográficas, consultas externas, consulta de processos, etc;
        - Digitalização e geo-referenciação de informação;
        - Registo e caracterização do cadastro de informação urbanística; infra estruturas de redes municipais e de património municipal;
        - Cruzamento de informação das várias áreas para uma tomada de decisão rigorosa;
        - Confrontar automaticamente determinado terreno com todos os instrumentos de gestão territorial vigentes e consequente emissão de diagnóstico;
        - Acessibilidade interna à informação.
- Planeamento rigoroso
        - Tendo acesso à informação estruturada de forma simples de todas as componentes territoriais geridas no Sistema, torna-se de facto uma importante ferramenta de apoio à decisão.

Este cenário constituiu o motivo fundamental para que a Camara Municipal de Viana do Castelo decidisse avançar com a implementação do SIG, dando os seus primeiros passos no final da década passada com a candidatura ao programa PROSIG.

O primeiro grande projecto a ser desenvolvido na Camara Municipal de Viana do Castelo com recurso a tecnologia SIG foi a revisão do Plano Director Municipal, elaborado de forma totalmente digital e com recursos técnicos e humanos endógenos. Para tal, a aquisição da cartografia digital permitiu que todo o trabalho de análise, preparação e produção de informação fosse feito de forma a tirar partido das potencialidades das ferramentas do SIG.

Com o objectivo sempre em mente, de melhorar os serviços prestados aos munícipes, e no âmbito do "Protocolo de Modernização Administrativa" efectuado com a Direcção Geral das Autarquias Locais, a Câmara Municipal dotou-se de ferramentas capazes de responder integralmente a essas necessidades, como por exemplo, um sistema desenvolvido pela "PH Informática", devidamente integrado com as aplicações administrativas da "Medidata", que integrou a informação existente na autarquia, nomeadamente informação cartográfica, CAD, SIG e alfanumérica.

A primeira fase deste sistema teve início com a implementação da Aplicação de Emissão de Plantas de Localização. A emissão automática das plantas de localização permitiu que um documento imprescindível na instrução de processos de obras e que é pago pelo munícipe, passasse a ser prestado com qualidade e rapidez.

Com as aplicações, Gestão Urbanística, Infra-estruturas de Redes Municipais, Património Municipal e Rede Viária, teve início a segunda fase de implementação, alargando o sistema a outros serviços.

A aplicação Gestão Urbanística tem como objectivos principais registar informação relativa a intervenções promovidas pelo próprio município e pelo Estado, e apoiar o processo de emissão de pareceres sobre pretensões de licenciamento de: operações de loteamento, obras de urbanização, obras particulares e outros relacionados com o uso e ocupação do solo efectuado por entidades externas. Esta aplicação interage com a aplicação de Obras Particulares existente na autarquia da "Medidata" com o propósito de edição da informação processual por esta gerida.

A aplicação Infra-estruturas de Redes Municipais permite realizar uma inventariação temática e sectorial das redes de infra-estruturas básicas existentes e previstas permitindo ao mesmo tempo o registo da localização geográfica das redes, em termos de traçados e cota de desenvolvimento no terreno, fazer a manutenção de informação sobre a capacidade das redes e população servida, e, por último, fazer o registo das intervenções de obras na via pública directamente relacionadas com estas infra-estruturas.

A aplicação Património Municipal permite realizar o registo do cadastro de todo o património municipal. Este registo contém informação sobre a propriedade fundiária e imobiliária, do domínio público municipal e privado da Câmara Municipal, e é constituído por edifícios e terrenos. Esta aplicação tem grande importância no âmbito da gestão de todos os bens imóveis municipais.

A aplicação da Rede Viária permite gerir vários níveis de informação com referência espacial. Integra informação resultante do trabalho realizado no âmbito de revisão do Plano Director Municipal, que consiste na caracterização, classificação e hierarquização de todas as vias com serviço de carácter urbano, tendo em

conta as funções que as mesmas desempenham no sistema viário. Esta tem como objectivos a explicitação e caracterização da rede viária existente e prevista, assente essencialmente numa representação de eixos de via, à qual será associada informação complementar como, por exemplo, tipo e qualidade do pavimento, perfil transversal, sentidos de circulação, postura municipal e toponímia. Esta metodologia, permite a constante monitorização da rede viária, possibilitando uma gestão controlada dos investimentos, baseada nas prioridades de intervenção constatadas numa simples consulta à base de dados.

Paralelamente, dão-se os primeiros passos na preparação da implementação do SIG do Centro Histórico de Viana do Castelo. O projecto deverá permitir operacionalizar, através de aplicações específicas, a criação de uma base topológica referente à área de intervenção do Centro Histórico, com informação decorrente da cartografia existente, nas vertentes da informação cadastral, de toponímia e dos nºs de polícia. Esta base topológica será utilizada como referência para toda a informação temática a integrar no SIG.

Apesar de todo o trabalho já desenvolvido, a implementação do SIG municipal ainda se encontra numa fase embrionária, relativamente ao desenvolvimento de aplicações específicas de gestão territorial. Uma situação que não impede o facto do SIG ser já um efectivo meio de apoio à decisão, uma vez que produz regularmente informação para vários departamentos e serviços da Câmara Municipal.

As potencialidades inerentes a este instrumento de trabalho não são quantificáveis e dependem, entre outros factores de ordem técnica e tecnológica, da capacidade imaginativa dos intervenientes. A dinâmica processual inerente a este tipo de projectos, assente na capacidade de sustentar os diversos fluxos de informação existente e em constante actualização, leva a que a autarquia esteja sempre no ponto de partida para novos projectos, cada vez mais ambiciosos.

Referencia: Pedro Barreiros, Vasco Martins – Município de Viana do Castelo

Planificación Estratégica en la Gestión del Territorio. Ayuntamiento de La Coruña.

Los desafíos más importantes a los que se enfrenta una Administración Local, tales como la necesidad de promover e impulsar el desarrollo de la ciudad y su área de influencia utilizando criterios de reequilibrio social, territorial y medioambiental, mediante la generación de un desarrollo sostenido e integrado, obliga a quien toma las decisiones a un conocimiento profundo de la realidad territorial.

Los Sistemas de Información Territoriales (SIT) surgen como instrumentos que permiten identificar las necesidades más acuciantes, estudiar los impactos de futuras actuaciones, evaluar sus resultados y planificar aquéllas de forma que se pueda ejecutar el plan estratégico de la ciudad.

Un SIT se entiende, desde la visión del Ayuntamiento de La Coruña, como un sistema aglutinador que permite integrar, coordinar y evaluar las actuaciones de los diferentes niveles de la Administración y de terceros en general, en la construcción y vertebración de la ciudad, proporcionando herramientas para el

análisis, planificación y toma de decisiones. Un SIT, por tanto, y en general los sistema de información se convierten así en los ejes vertebradores y de coordinación horizontal entre departamentos.



La Dirección de Planificación, Presupuestos y Control de Gestión surge, dentro del Ayuntamiento de La Coruña, como un instrumento organizativo para dar salida a los proyectos, que por su marcado carácter horizontal y/o estratégico, presentaban complicaciones a la hora de su implantación. Con los objetivos de coordinación, gestión, planificación estrategia y desarrollo sostenible, lleva a cabo actuaciones en los siguientes ámbitos: Participación Ciudadana y Relaciones Externas; Proyectos Europeos; Observatorio Urbano y Agenda 21; Estrategia y Desarrollo; Innovación Tecnológica; Gestión de la Calidad y Oficina Presupuestaria, entre otros.

La implantación de un SIT necesita de una estructura organizativa fuerte, técnica y de decisión, (representada en el municipio coruñés por la Dirección de Planificación) que permita afrontar las debilidades y amenazas a las que se enfrenta aquélla generando diversas estrategias. Se puede ver esto en el siguiente análisis DAFO simplificado sobre la situación previa a la implantación del SIT:

Debilidades:

- Falta de comunicación (no existe flujo organizado de información) entre Áreas municipales y entre el ente municipal y las entidades externas.
- Estructura organizativa/funcional relativa a estos temas no completamente definida.
- Información duplicada, desagregada, dispersa, desactualizada y discordante.
- Reticencia por parte de los usuarios al cambio.
- Desconocimiento de las realidades territoriales, socio-económicas y de equipamientos.

Amenazas:

- Falta de mantenimiento de la información.
- Entidades externas que no entregan la información solicitada.
- Posible pérdida de apoyo por parte de la dirección debido a diversos cambios.
- Inercias en la financiación del proyecto.

- Falta de implicación de los servicios y entidades externas.
- Áreas que mantengan islas de información.

Fortalezas:

- Apoyo por parte de la dirección para el desarrollo del proyecto.
- Existencia de un órgano horizontal de coordinación y planificación.
- Personal cualificado y apoyo de empresas externas con amplia experiencia en el sector.
- Infraestructura tecnológica adecuada y back-end del sistema ya establecido.

Oportunidades:

- Incremento en la calidad y transparencia de los servicios de atención al ciudadano.
- Creación de sinergias con los agentes socio-económicos del entorno.
- Desarrollo del e-government.
- Mejora en la gestión de la realidad territorial y mejora en la calidad y coherencia de la información.
- Mejora en la toma de decisiones.
- Rentabilización de recursos económicos y humanos.
- Realización de estudios y análisis antes inabordables. Estudios tipo “qué pasaría si…”.
- Detección de inconsistencias entre los distintos registros .
- Redistribución de la presión fiscal y detección de vacíos fiscales.

Con esta situación, para impulsar la implantación del SIT se creó dentro del ente municipal la Comisión del Sistema de Información Territorial, dirigida, impulsada y coordinada por la Dirección de Planificación. Entre las funciones de esta comisión se encuentran:

- Coordinación entre áreas municipales en la gestión del territorio, de tal forma que el Ayuntamiento actúe como un ente único.
- Establecimiento de convenios para la colaboración y el intercambio en materia de información territorial con terceros.
- Implementación y seguimiento de políticas, procedimientos administrativos y técnicos, asignación de responsabilidades, control de calidad, etc. que hagan posible compartir y utilizar eficazmente la información sobre el territorio, antes dispersa y aislada en el origen.
- Centralización y coordinación de los proyectos de obtención de información territorial (cartografía y datos asociados)
- Actuar como órgano consultor de la Corporación Municipal en información y estudios sobre el territorio.

Esta comisión consta de diversos grupos de trabajo que permiten aunar, coordinar y rentabilizar esfuerzos en sus respectivos ámbitos:

- Convenios: cuya misión es el estudio, establecimiento y seguimiento de acuerdos de colaboración y de intercambio de información con entidades públicas, privadas y sociales.
- Cartografía: encargado del estudio, cohesión, coordinación y centralización de la contratación y realización de proyectos cartográficos.
- GIS: se dedica al análisis y establecimiento de procedimientos (técnicos y administrativos), flujos de trabajo, responsabilidades, proyectos informáticos,… que proporcionen un sistema de explotación de la información geográfica.
- Callejero: encargado de la coordinación en temas de elaboración del callejero de la ciudad, ya que éste es el enlace más importante entre el mundo propiamente cartográfico y las informaciones administrativas.

Esta visión global de la gestión del territorio, que no entiende ni de competencias ni de fronteras, lleva a la participación en diversos proyectos integradores. Este es el caso de los primeros pasos en la construcción de un nodo local de la Infraestructura de Datos Espaciales, como nodo participante en la IDE del Eixo Atlántico y la IDE de Galicia, entre otros proyectos.



Referencia: *Jose Manuel Peña Penabad (Director de Planificación, Presupuestos y Control de Gestión, Ayto de La Coruña) / Rubén Cid Fernández (Dirección de Planificación, Ayto de La Coruña)*

SIG da Câmara Municipal de Bragança

Uma das maiores preocupações dos responsáveis autárquicos diz respeito aos fenómenos ligados à urbanização e desenvolvimento do território municipal, necessitando para tal de um perfeito conhecimento dos mecanismos e estruturas que intervêm num determinado espaço, por forma a efectuar um correcto ordenamento territorial. A enorme diversidade de componentes que interagem num dado espaço exige enormes quantidades de informação e o seu cruzamento, podendo esta informação ser gráfica ou alfanumérica. As metodologias adequadas para tornar eficiente o tratamento e utilização dessa informação, fase indispensável num processo de decisão que diga respeito ao planeamento e gestão do território, tem sido potenciadas pelos enormes progressos verificados nas tecnologias de informação, nomeadamente nas que dizem respeito ao processamento de informação geográfica.

É no início da década de 80 que se começa a falar de Sistemas de Informação Geográfica, no entanto, nesta fase e até início da década de 90, estes sistemas eram de utilização difícil e muito demorados no processamento da informação. Nos últimos anos tem-se assistido a um desenvolvimento exponencial dos Sistemas de Informação Geográfica, quer ao nível do *software* disponível, quer ao nível dos utilizadores.

Assim, estes sistemas computacionais tornaram-se capazes de integrar, armazenar, manipular e visualizar informação georeferenciável de forma rápida e eficiente. Esta informação (habitações, postes de iluminação, árvores, arruamentos, rede eléctrica, etc.) poderá e, deverá, ter atributos gráficos e alfanuméricos os quais serão interligados, potenciando desta forma a sua pesquisa e visualização. No fundo teremos várias camadas (*layers*) de informação gráfica que se interligam com bases de dados, nas quais é possível introduzir um volume significativo de informação alfanumérica.

A Câmara Municipal de Bragança, ciente das potencialidades inerentes à implementação de um Sistema de Informação Geográfica iniciou em finais de 1999 a implementação do sistema, adquirindo para tal *hardware*, *software* e cartografia digital da área urbana. Neste momento existem 3 postos de trabalho os quais já desenvolveram vários projectos em SIG.

Um SIG é um sistema computacional capaz de integrar, armazenar, manipular e visualizar informação georeferênciável." As potencialidades de um SIG decorrem da sua habilidade em integrar grandes quantidades de informação e na capacidade de utilizar um sem número de ferramentas analíticas para explorar esses dados.

A base de trabalho de um SIG assenta na existência de cartografia digital actualizada e fidedigna da área de intervenção. Actualmente, existem diversas empresas de cartografia que a produzem, através de multicódigos, ou seja, a cada linha, ponto ou polígono é atribuído um ou mais códigos, segundo as Normas do Instituto Geográfico Português. Desta forma, obtém-se uma cartografia digital enriquecida, em termos de informação, sendo benéfico para posterior introdução em ambiente SIG. A cartografia a utilizar poderá

ser vectorial ou raster. A cartografia vectorial é um ficheiro digital constituído por pontos, linhas ou polígonos. A cartografia raster é constituída por um conjunto de pixels, que possuem várias características.

A configuração do SIG, em termos de *software* e *hardware*, está bastante potenciada e difundida devido aos avanços tecnológicos recentes e customização amigável do *software*.

O *hardware* tem sofrido melhorias ao nível do processamento de dados, armazenamento de dados, impressão e formas de disseminação da informação. Em termos de *software*, as melhorias têm sido ao nível da facilidade de utilização dos programas e disponibilização de ferramentas variadas de análise, tratamento e visualização dos dados.

A informação a representar num SIG é quase ilimitada, dependendo esta dos objectivos e da criatividade das pessoas que trabalham com o sistema. A informação relativa à toponímia, redes de águas, rede de esgotos, rede viária, jardins municipais, edifícios públicos, actualização da cartografia, entre outras, serão as vertentes de maior importancia e das quais o Município poderá tirar mais partido com a implementação de um SIG.

Numa fase em que a maioria dos PDM's estão a ser revistos, processo ao qual as autarquias não deverão estar alheadas, esta é uma boa altura para avançar com a informatização e posterior gestão automática do PDM, em ambiente de SIG.

O sucesso do SIG depende, em boa parte, das pessoas envolvidas no projecto. É necessário existir um coordenador do projecto (normalmente uma pessoa ligada à área da Geografia, Cartografia ou Planeamento), um desenhador e um operador de sistemas, não sendo esta metodologia limitativa em termos da constituição da equipa técnica.

A cartografia da Câmara Municipal de Bragança está toda referenciada no Sistema Hayford-Gauss, Datum 73.

Ortofotomapas;

- Ano 1995 | Resolução 1 m | Totalidade do concelho.
- Ano 1999 | Resolução 10 cm | Totalidade da área urbana.
- Ano 2004 | Resolução 25 cm | Totalidade do concelho.

Cartografia vectorial;

- Escala 1/25000 | Totalidade do concelho.
- Escala 1/2000 | Totalidade da área urbana.
- Escala 1/5000 | Totalidade da área urbana.

Cartografia raster;

- Escala 1/25000 | Totalidade do concelho.

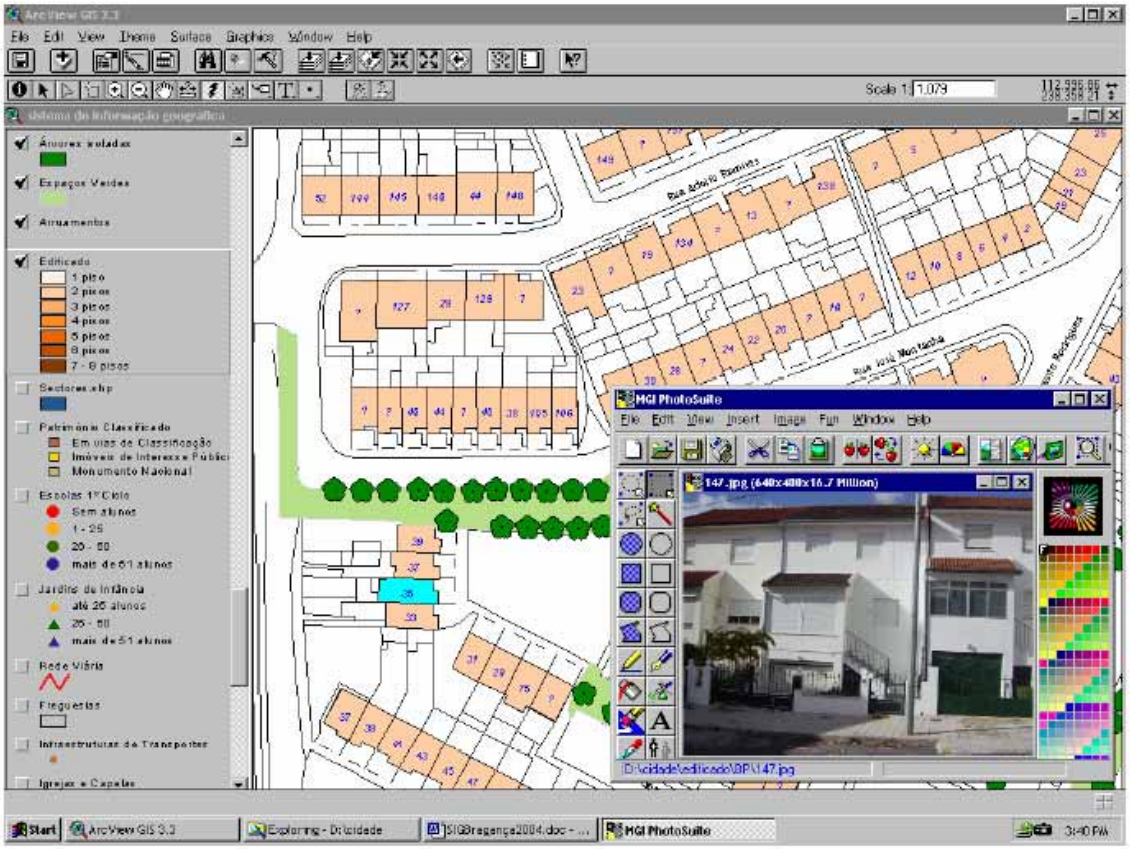
Em termos de *software* a Câmara Municipal de Bragança possui os seguintes programas, divididos pelas diversas áreas de SIG:

- Edição cartográfica: Autocad e Microstation.
- Multicodificação cartográfica: NgXis.
- Visualização Ortos: ImageViewer e IrasC.
- Sistemas de Informação Geográfica: ArcView.
- Aplicações específicas: Impressão Plantas de Localização.

Está em fase de aquisição um pacote de aplicações sectoriais, nomeadamente para a Emissão de Plantas de Localização, Gestão Urbanística, Infra-estruturas de Redes Municipais, Património Municipal e disponibilização de informação georeferrenciada na Internet.

Com base na cartografia de base foi possível editar cartografia temática, em ambiente SIG, debidamente estruturada, com diversa informação alfa-numérica associada, nomeadamente imagens, documentos word, folhas excel.

Referencia: João Maria da Rocha Peixoto Cameira, Câmara Municipal de Bragança



Bibliografía.

DAVID FORD, E. *Scientific Method for Ecological Research*. Cambridge University Press. U.K. 2000

DÜRSTELER, Juan Carlos *Visualización de la Información*. Gestión 2000 S.A. Barcelona, 2003

EDWARDS, Chris et al. *Fundamentos de sistemas de información*, Pearson Education S.A. Madrid 2001

ELBIR, T. A GIS based decision support system for estimation, visualization and analysis of air pollution for large Turkish cities. *Atmospheric Environment*, 38 (27): 4509-4517. Septiembre 2004

GARCÍA CUESTA, J.L. *Ciencia y tecnología de la información geográfica*., ed. Editorial Dossoles, Burgos 2003

Hacia una estrategia en la IG (Información geográfica en Europa). Informe EUROGI. Octubre 2000. www.eurogi.org/geoinfo/eurogiprojects/strategy.pdf

MAMOULIS, N. Complex spatial query processing. *Geoinformatica*, 8 (4): 311-346 Diciembre 2004

MARGALEF, Ramón. *Ecología*. Editorial Planeta, Barcelona 1981

SALVADOR, R. y GUIMET, J. *Sistemas de Información*. Ediciones UPC, Barcelona, 2003

CAPÍTULO 10

MODELOS E INDICADORES PARA CIUDADES MÁS SOSTENIBLES

Salvador Rueda

Barcelona Ecología

1. Modelos e indicadores urbanos.

El propósito de este documento es promover la discusión sobre tres aspectos que hoy son motivo de reflexión para muchos equipos de trabajo en toda Europa y que pueden tener una especial incidencia en los municipios del Eixo Atlántico. El primero aborda el marco teórico y la metodología de aproximación a los indicadores urbanos, comparando el modelo analítico: presión, estado, respuesta, con el modelo analítico-teórico: sistema–entorno. El segundo presenta, bajo el prisma teórico del modelo sistema-entorno, un conjunto de modelos e indicadores básicos de la ciudad y su metabolismo (el resto de indicadores de seguimiento de cada modelo pueden encontrarse en un documento de análisis ampliado), incorporándose algunas consideraciones de la realidad de los flujos para diversas ciudades galaico-portuguesas. Por último se presenta la función guía de la sostenibilidad.

2. Introducción a la unidad sistema-entorno.

2.1. Descriptores, indicadores e índices urbanos.

2.1.1. Descriptores urbanos.

Los descriptores urbanos son parámetros o variables que reflejan cuantitativamente una determinada realidad urbana sea física, económica o social. Sus valores permiten "describir" la realidad en estudio,

pudiéndolo hacer bajo ciertos criterios intencionales, por ejemplo: representación gráfica de las aceras de más de 2 metros de ancho. Estos parámetros son muy adecuados para establecer estándares urbanos que permitan luego dibujar el perfil de calidad urbana de una determinada ciudad. Descriptores de habitabilidad y calidad de vida pueden establecerse en el sentido antes señalado.

2.1.2. Indicadores e índices urbanos.

En la literatura actual se pueden encontrar diversos esfuerzos de definición de indicador urbano. Partiendo de ellos se puede concluir que: Un indicador urbano es una variable o estimación urbana que provee una información agregada, sintética, respecto a un fenómeno más allá de su capacidad de representación propia. Es decir, se le dota exógenamente de un significado añadido.

Un indicador urbano es pues una variable que ha sido socialmente dotada de un significado añadido al derivado de su propia configuración científica, con el fin de reflejar de forma sintética una preocupación social con respecto al medio ambiente e insertarla coherentemente en el proceso de toma de decisiones.

Ya la definición de indicador urbano explicita el carácter social del mismo y del sistema estadístico que implica. Esto tiene traducciones prácticas muy significativas, que van desde la definición de los objetivos de un sistema de indicadores hasta los procedimientos de construcción de este aparato estadístico y que hacen de los indicadores urbanos, entre ellos los ambientales, un genuino producto estadístico social.

Algunos sistemas de indicadores no se satisfacen con seleccionar una o más variables descriptivas de un fenómeno ambiental de interés social como mecanismo de síntesis de la información necesaria para tomar decisiones, sino que fusionan la información contenida en varias de ellas en una sola expresión numérica. La magnitud resultante de tal fusión se denomina índice, y es una magnitud adimensional pues resulta de la adición ponderada, según el procedimiento que se elija, de diversas unidades de medida.

Un índice urbano posee las mismas características que el indicador pero su carácter social es aún más acentuado, dada la aleatoriedad que rodea todo proceso de ponderación. El beneficio obtenido se traduce en una mayor síntesis de la información relevante y una mayor eficacia como input en la toma de decisiones.

El sistema de indicadores urbanos es un conjunto ordenado de variables sintéticas cuyo objetivo es proveer de una visión totalizadora respecto a los intereses predominantes relativos a la realidad urbana de que se trate.

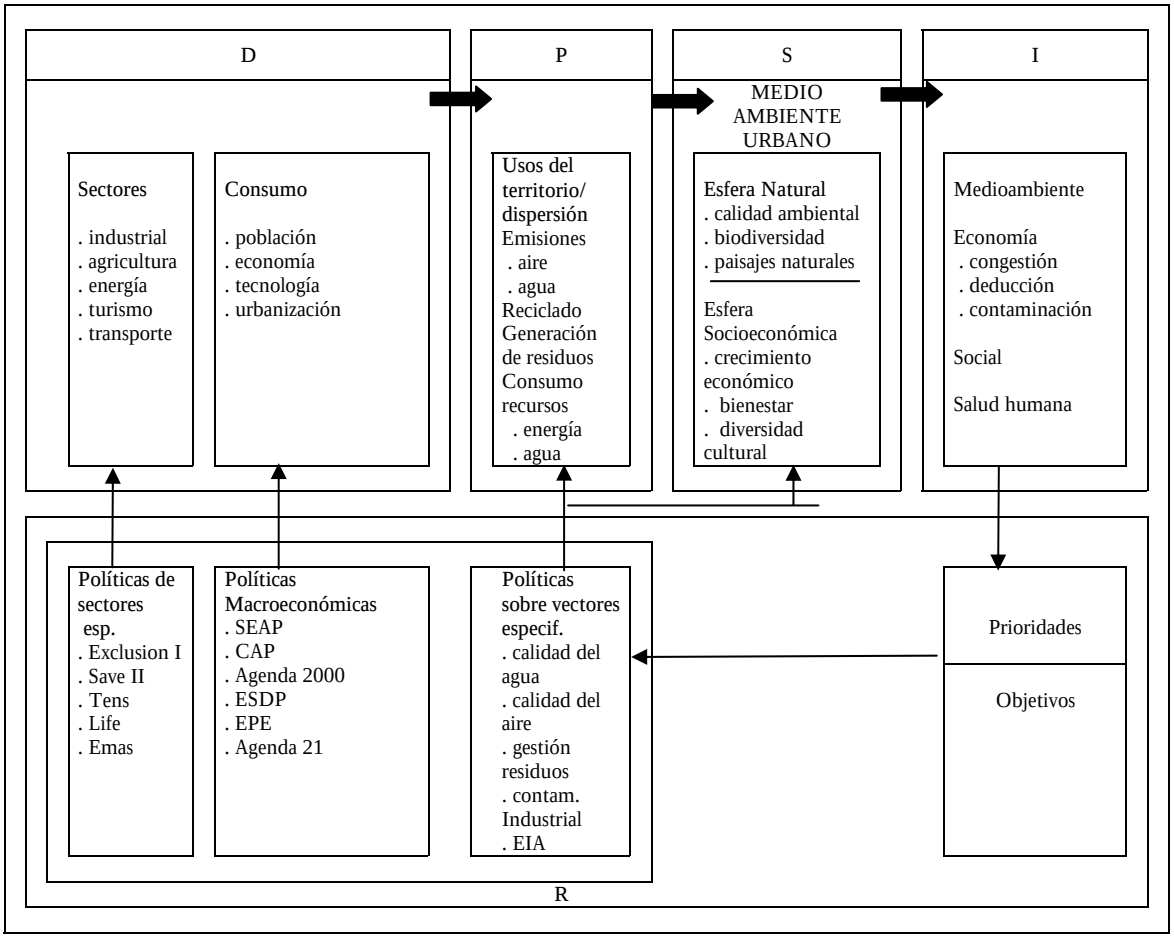
Son aspectos relevantes en la materialización de este sistema el establecimiento de unos criterios de selección de indicadores y de un procedimiento de elaboración del mismo caracterizado por una interacción estrecha entre el mundo científico, el institucional y los diversos grupos sociales e individuos interesados, cuyo resultado final debe ser la validación socio-política del sistema, pilar sobre el que se sustenta su credibilidad.

2.1.3. La inclusión de los indicadores en estructuras analíticas comunes: el modelo presión-estado-respuesta (P-E-R)

La presentación de un número determinado de indicadores, por áreas o temas ambientales o urbanos, requiere que éstos se encuentren organizados en un marco lógico que ayude a su inteligibilidad y facilite la comunicación. Esta estructura analítica potencia la función de los indicadores como medio de información, antes que sus propiedades intrínsecas.

Hoy, el marco de análisis dominante es el denominado de Presión-Estado-Respuesta, desarrollado por primera vez por Frien y Rapport (1979). Este marco, introducido con fuerza en el conjunto de países de la OCDE al haber constituido el modelo de desarrollo de indicadores ambientales de ese organismo internacional, se basa en el concepto de causalidad "las actividades humanas ejercen presiones sobre el medio y cambian su calidad y la cantidad de los recursos naturales. La sociedad responde a esos cambios a través de políticas ambientales, sectoriales y económicas. Esto último crea un bucle hacia las actividades humanas de presión. En términos generales, estos pasos forman parte de un ciclo de política ambiental que incluye la percepción del problema, la formulación de políticas, y el seguimiento y evaluación de las mismas" (OCDE, 1994).

Cuadro 1: La DPSIR de la Agencia Europea de Medio Ambiente para impactos urbanos, muestra las interconexiones entre sectores económicos (D), la presión (P), el estado (S), los impactos (I), y las respuestas (R). Es el modelo de la OCDE ampliado.



Fuente: European Environment Agency.

El sistema considera entonces la necesidad de desarrollar tres tipos de indicadores para abordar cada uno de los temas o áreas políticas o socialmente relevantes:

a) De presión, incluye presiones directas e indirectas. Directas son, por ejemplo, las de los incendios. Indirectas serían, por ejemplo, las presiones sobre la biodiversidad derivadas de la construcción de carreteras.

b) De estado del medio ambiente, descriptivos de la calidad del medio, incorporando la calidad de los recursos naturales (flora, fauna, suelo, aire y agua) y la calidad de estos recursos asociada a procesos de explotación socioeconómicos;

c) De respuesta, indicadores de los esfuerzos en términos de políticas ambientales y de recursos naturales.

La utilidad de este modelo es que se adapta a los pasos de un modelo decisorio cualquiera y que, por otra parte, es común a la forma de pensar de quienes deciden y de la comunidad científica. La simplicidad del mismo sugiere relaciones lineales entre las partes, oscureciendo relaciones más complejas dentro de los ecosistemas y relaciones también complejas entre éstas y otros sistemas, como el social o el económico.

La demanda de información clara, simple y agregada para la descripción de un problema sobre el que decidir, se enfrenta en este modelo con la ausencia de un marco teórico apropiado, lo que dificulta el discernimiento entre diversas informaciones sin jerarquía teórica alguna. Frente a tal carencia, se opta en muchas ocasiones por integrar un alto número de variables en el sistema, por temor a dejar variables significativas fuera, retornando al punto de partida a saber, una cantidad ingente de datos que no transmiten la información necesaria para tomar decisiones.

2.1.4. La inclusión de los indicadores urbanos en modelos teóricos integradores: el modelo sistema-entorno.

Todos los sistemas individuales y ecosistemas en la naturaleza tienen tendencia a aumentar su complejidad en el tiempo. En efecto la evolución de las especies y la sucesión en los ecosistemas nos muestran un camino de organizaciones sucesivas cuya tendencia es el aumento de la complejidad. Una tendencia que consigue, en el siguiente paso, controlar mejor las variables del entorno y asegurar mejor el futuro.

El "control" de las variables del entorno supone la capacidad de anticipación que tiene el sistema para acomodarse a los mensajes en forma de flujos materiales, energéticos y de información que le manda su entorno (el entorno es también un sistema).

El entorno a su vez, recibe mensajes en forma de flujos provenientes del sistema y su estructura y organización se mantiene entre determinados límites en función de los reguladores que este tenga. La sensibilidad del sistema depende de las características de dichos reguladores. Si son débiles, el entorno modificará su organización fácilmente y con ella los mensajes en forma de flujos, pudiendo con ello, romper el equilibrio, o si se quiere superando la capacidad de anticipación del sistema, impactando sobre este. El resultado del impacto puede conducir a la desaparición del sistema o bien a su reorganización.

Esta relación entre el sistema y su entorno la estableció de manera precisa M. Conrad (1983) en su libro Adaptability y J. Wagensberg, la amplió universalmente. Según los autores citados los ecosistemas de la Tierra, entre ellos los sistemas urbanos, siguen la siguiente igualdad:

complejidad del sistema – capacidad de anticipación del sistema =
complejidad del entorno – sensibilidad del entorno

Que expresado en términos de la teoría de la información:

$$H(S) - H(S/E) = H(E) - H(E/S)$$

De acuerdo con J. Wagensberg (1994), si consideramos el sistema como fuente donde se origina un mensaje destinado al entorno, la cantidad de información original contenida en el sistema depende de su diversidad potencial de comportamientos. Es lo que se denomina complejidad del sistema H(S).

Si ahora consideramos al entorno como una fuente del mensaje destinado al sistema, la información original depende, también aquí, de la riqueza de posibles comportamientos de la fuente, en este caso, el entorno. Es la complejidad del entorno H(E).

Pero no toda la información que sale del sistema llega al entorno. La primera equivocidad corresponde a la diversidad de comportamientos que disfruta un sistema, una vez se ha fijado cierto comportamiento del entorno. Cuanto menor sea la equivocidad, menores son las dudas del sistema respecto a su entorno y más limita el entorno las posibilidades del sistema. Es la capacidad de anticipación del sistema H(S/E).

La información del entorno que no llega al sistema, depende análogamente, de la variedad de estados del entorno compatible con un comportamiento dado del sistema, cuanto menor sea el valor, más afectado se encuentra el entorno por el comportamiento del sistema. Es la sensibilidad del entorno H(E/S).

Ejemplo:

> *Las ciudades (S) han evitado construir sobre el cauce de los ríos (E), anticipándose a las consecuencias que ello representaría. Cuando lo han hecho sobre el cauce extraordinario, han tenido que acabar encauzándolo para evitar las catástrofes que de modo recurrente se venían sucediendo. Con la canalización se han superado, en parte, los daños potenciales sobre la ciudad causado por los factores meteorológicos.*
>
> *La anticipación conseguida con la canalización (H(S/E)) se puede ver comprometida si el régimen de precipitaciones (H(E)) se modificara -una de las hipótesis del probable cambio climático es que la torrencialidad de las lluvias puede acrecentarse- y en el caso que la ciudad fuera llana y se asentara en el litoral, podría suponer para ésta un problema añadido el crecimiento del nivel del mar. El entorno analizado anteriormente donde, a efectos prácticos, el clima era independiente del funcionamiento de la ciudad, se convierte ahora en un componente enteramente dependiente de la organización y el funcionamiento de los sistemas urbanos (H(E/S)). En efecto, mientras las emisiones con efecto invernadero (mensaje) no han saturado los mecanismos que permitían regular las concentraciones de CO_2 en la atmósfera dentro de determinados márgenes, el clima podía parecer que era independiente de los sistemas emisores de gases (los sistemas urbanos como emisores principales); de algún modo podríamos decir que el entorno era insensible al comportamiento de los sistemas urbanos o, también, que las emisiones generadas no eran suficientes para modificar el comportamiento del entorno. Ahora que las concentraciones de CO_2 en la atmósfera son las más elevadas de los 160.000 años se hace patente el papel que juegan las ciudades en el probable cambio climático. La anticipación a los desastres potenciales no se cié ahora únicamente a la canalización del cauce sino al funcionamiento entero de la ciudad –restringiéndose, en consecuencia, parte de los comportamientos potenciales de ésta- y debido a la escala global del sistema atmosférico, también compromete al conjunto de agentes emisores de gases con efecto invernadero.*

Así pues, la igualdad expresa la interdependencia íntima entre el entorno y el sistema, a la vez que indica que el traspaso de información entre el sistema y el entorno es igual. Para una profundización teórica del modelo y su ampliación ver (Rueda, S 1995).

La permanencia en el mundo de cada sistema depende del mantenimiento de la igualdad y depende, en consecuencia, del equilibrio entre los cuatro sumandos de la ecuación. La rotura de la igualdad significa la desaparición del sistema o su transformación en otro sistema diferenciado que proporciona una nueva igualdad (esto es lo que sucede, por ejemplo, cuando un organismo muta en el proceso evolutivo).

Hay cuatro términos para jugar y una ley que respetar. Cuando en la dialéctica sistema-entorno se esquivan todas las dificultades y no se viola la ley fundamental, entonces decimos que hay adaptación. El sistema se adapta. Pero adaptarse sólo es posible dentro de ciertos límites, es decir, por debajo de una variación máxima de las condiciones ambientales. Cuando esto no es posible, cuando una perturbación no puede ser absorbida por una respuesta de los otros tres, la adaptación se rompe y el sistema entra en crisis. El sistema entonces, o bien se extingue, o bien cambia a otra estructura, se autoorganiza (Wagensberg, J 1994).

La magnitud de las incertidumbres que hoy proyectan los ecosistemas de la Tierra (probable cambio climático, agotamiento y apropiación excesiva de recursos, etc.), fruto de la presión que ejercen, sobretodo, los sistemas urbanos (son los sistemas humanos que mayor impacto provocan sobre el conjunto de sistemas de la Tierra), nos obligan a repensar los modelos de gestión que gobiernan nuestras ciudades, con el fin de mantener los equilibrios con el entorno que nos aseguren el futuro.

El análisis de cada uno de los componentes significativos de la unidad permite describir los modelos actuales de gestión con que los sistemas urbanos actúan y el grado de explotación e impacto al que someten al entorno. Un análisis más profundo nos permite identificar las variables con una menor flexibilidad y por tanto los indicadores que podrían establecerse para hacer un seguimiento de tendencias de la unidad SISTEMA-ENTORNO en su proyección de futuro.

Este es un marco teórico que incluye y trasciende al modelo analítico: presión-estado-respuesta, ya que la "presión" se refleja en la sensibilidad del entorno, el "estado" se corresponde con la complejidad y su variación en los sistemas de soporte y la del propio sistema urbano y la "respuesta" coincide con la capacidad de anticipación del sistema. Es un marco teórico que trasciende el modelo P-E-R ya que, como veremos, los modelos de gestión que dan sentido al aumento de la capacidad de anticipación, tienden a preservar la igualdad expuesta y sus equilibrios, informándonos de la direccionalidad que deben tomar las decisiones. El modelo sistema-entorno nos proporciona el marco teórico que no incorpora el modelo P-E-R.

2.1.5. Los modelos de gestión en la unidad sistema-entorno.

Los modelos que después se analizan de modo sintético tienen que ver con el metabolismo urbano, con la ordenación del territorio y también con el funcionamiento del sistema.

En cada uno de los esquemas que se exponen, se dibuja en la parte superior el SISTEMA, en este caso la ciudad y, en la parte inferior, su ENTORNO. Los flujos de la parte derecha del esquema expresan el grado de explotación (el grosor de las flechas es proporcional a los flujos que se quiere representar) a que sometemos a los ecosistemas de soporte (entorno) y los de la izquierda el nivel de impacto. Los esquemas recogen el contenido de los sumandos que constituyen la unidad (igualdad) sistema-entorno.

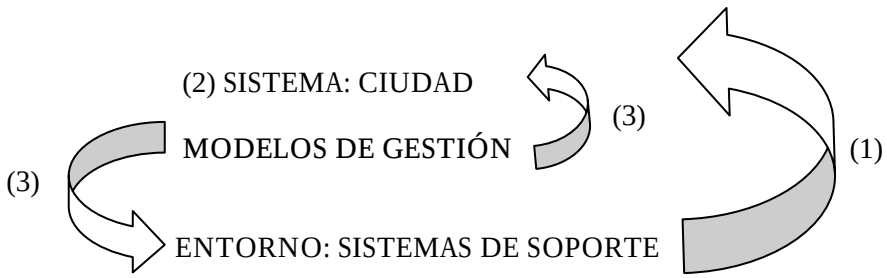
2.1.6. Esquema gráfico de la unidad sistema-entorno.

(1) Los sistemas urbanos explotan a los sistemas de soporte extrayendo materias primas y ejerciendo una primera presión sobre ellos. Como es obvio, la explotación ejercerá un mayor o menor impacto en la organización de los sistemas de soporte (complejidad del entorno) en función de su intensidad y de la fragilidad del propio entorno (sensibilidad).

(2) Los materiales y la energía extraídas del entorno llegarán a la ciudad más o menos transformados y elaborados (materias primas y bienes de consumo) de modo que le permita a esta mantener y aumentar, si cabe, su organización (complejidad del sistema).

(3) Los modelos de gestión (son los que pueden aumentar o disminuir nuestra capacidad de anticipación), organizan los flujos y el consumo de recursos. Los modelos determinan el grado de explotación del entorno y el impacto entrópico que proyectan sobre este y sobre el propio sistema urbano.

Figura 1



3. La función guía de la sostenibilidad.

Como se decía más arriba, los sistemas urbanos requieren, para mantener su organización, una entrada de materiales y energía (recursos naturales) que obtienen de la explotación de otros sistemas en la naturaleza.

La explotación de los ecosistemas supone una simplificación de estos que ven mermada su capacidad para mantener estadios más elevados de la sucesión. Por el principio de Margalef, los sistemas más complejos capturan información de los más simplificados, de manera similar al paso de los electrones entre dos polos

con diferencias de potencial distintos. La capacidad de control de los sistemas urbanos sobre ciertos flujos de materiales y energía en cualquier parte del planeta permite que estos se mantengan organizados a expensas de la explotación de otros ecosistemas. Como consecuencia, los grupos humanos que de manera secular se han aprovechado de los recursos hoy explotados se ven privados, en ocasiones de recursos básicos, viéndose obligados a desplazarse a otros lugares que los convierte en refugiados ambientales.

Los flujos de recursos naturales: materiales y energía, circulan desde cualquier parte del mundo hasta los sistemas urbanos y sus modelos de organización del territorio, de movilidad, de residuos, de gestión del agua, etc. Depende de los modelos de organización urbanos que la explotación de recursos aumente o disminuya con el tiempo. Así, por ejemplo, si los habitantes y la sociedad civil de una ciudad acordara reducir un 30% el número de vehículos circulando, es decir, se empeñaran en cambiar su modelo de movilidad y lo consiguieran, en ese mismo instante conseguirían que los consumos de energía para la movilidad se vieran reducidos en proporciones similares al porcentaje de vehículos que dejan de circular.

Pero los flujos no van en una única dirección, o sea, desde los sistemas explotados a la ciudad, sino que los materiales y la energía una vez han entrado en los modelos de organización urbanos salen de ellos en forma de residuos contaminantes que impactan sobre los sistemas que nos soportan, lo que supone, de nuevo, una simplificación de estos que viene a añadirse a la simplificación provocada por explotación. En el ejemplo anterior, la reducción del número de vehículos circulando y la consiguiente reducción del consumo de energía supone, a su vez, una reducción de gases contaminantes tanto a escala global (CO2, CO, por ejemplo) como a escala local y regional (COV's, NOx, SO2, partículas, etc.).

La presión sobre los sistemas de soporte ya sea por explotación o por impacto contaminante depende de cómo se organicen las ciudades. En el ejemplo se hablaba de la movilidad pero podría extenderse a cualquier ámbito de gestión urbano: urbanismo, agua, residuos, etc. En definitiva, la mayor o menor presión sobre el entorno depende de nosotros, depende de cómo organicemos nuestros sistemas urbanos.

Reducir la presión sobre los sistemas de soporte es el camino para aumentar nuestra capacidad de anticipación hoy reducida por el aumento creciente de las incertidumbres que genera el proceso hacia la insostenibilidad. De hecho la insostenibilidad se asienta en dos aspectos clave: uno hace referencia a la presión sobre los sistemas de soporte y otro a la organización urbana. La presión por explotación y/o impacto contaminante antes mencionada, aumenta hoy de manera explosiva debido a las lógicas inherentes al actual modelo de producir ciudad. Son lógicas que en lugar de reducir la presión sobre los sistemas de soporte, las aumentan puesto que son lógicas económicas y de poder que se basan en el consumo de recursos como estrategia competitiva. Los indicadores macroeconómicos como el PIB y su crecimiento continuo así lo atestiguan. El PIB, como es sabido, asienta parte de su crecimiento en el consumo de recursos y es un indicador que señala el camino del crecimiento económico que actualmente se confunde con el de desarrollo.

De ahí que hablar hoy de desarrollo sostenible es una contradicción, puesto que el desarrollo supone un aumento creciente de la presión sobre los sistemas de soporte y la sostenibilidad lo contrario. Desarrollo y sostenible, con la actual estrategia para competir basada en el consumo de recursos, son palabras

contradictorias, es decir, constituyen un oxímoron. La única posibilidad de acercarlas vendría, necesariamente, de la mano de un cambio de estrategia competitiva, una estrategia basada en el aumento de la información que sustituya a la actual fundamentada en el consumo de recursos.

La información organizada en los sistemas urbanos constituye el segundo eje donde asentar el proceso hacia la sostenibilidad. Los procesos de los sistemas biológicos en la naturaleza: la evolución de las especies y la sucesión en los ecosistemas, nos muestran cómo desde estructuras sencillas se pasa a estructuras complejas; en el caso de la evolución, por ejemplo, desde moléculas primigenias se ha pasado a organismos muy complejos como son los individuos de la especie humana. Este proceso hacia la complejidad se hace, no obstante, maximizando la entropía en términos de información, es decir, aumentando la eficiencia en el proceso. El hombre, el organismo más complejo que conocemos, tiene instalada una potencia energética de entre 120 y 150w, es decir, la potencia de una bombilla doméstica y con ella se mueve, trabaja, estudia, hace el amor...

Este proceso hacia la eficiencia no es el camino hoy escogido para construir la ciudad que aunque aumenta en información organizada (en complejidad) lo hace a expensas del despilfarro de recursos siguiendo la actual estrategia para competir. Por unidad de energía empleada, la complejidad urbana mantenida o aumentada es ciertamente reducida puesto que, como se ha dicho, la lógica de la eficiencia no es la lógica seguida.

Reducir la presión sobre los sistemas de soporte y el aumento de la complejidad urbana son partes de la misma ecuación si se quiere andar hacia la “sostenibilidad”. Una expresión de la misma podría ser el cociente E/H donde E seria la energía (como expresión del consumo de recursos) que necesita el sistema para mantener la complejidad urbana H.

E/H es la expresión de la eficiencia urbana y se convierte en la función guía de la sostenibilidad puesto que su evolución en el tiempo pone de manifiesto los dos aspectos ligados a la misma.

$$\frac{E}{H} \qquad \frac{E}{H} \qquad \frac{E}{H} \qquad \frac{E}{H}$$

tiempo →

El modelo actual de producir ciudad y los modelos que lo acompañan (movilidad, residuos, etc.) ponen de manifiesto el proceso hacia la ineficiencia creciente. El consumo de recursos aumenta con el tiempo sin que la organización urbana que soporta crezca de manera significativa. Este proceso es contrario a la lógica de la naturaleza que maximiza la entropía en términos de información o, dicho de modo más llano, que consigue que para un mismo insumo de energía se consiga un nivel de organización mayor.

El modelo de ciudad sostenible seria aquel que, invirtiendo la tendencia actual, reduce paulatinamente la energía (el consumo de recursos) a la vez que aumenta el valor de la organización urbana.

$$\frac{E}{H} \qquad \frac{E}{H} \qquad \frac{E}{H} \qquad \frac{E}{H}$$

tiempo →

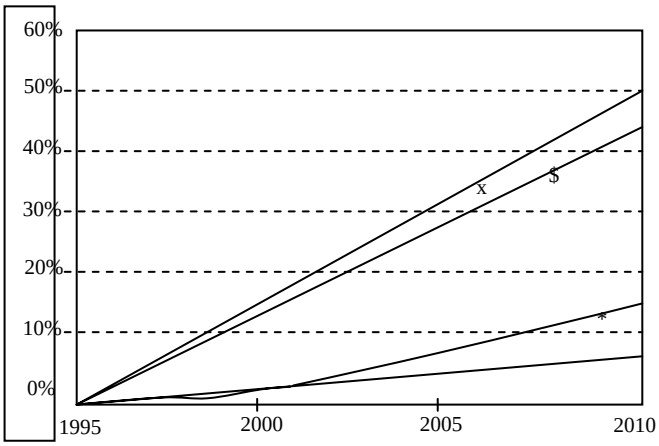
La disminución de la ecuación en el tiempo se convierte en la función guía del proceso hacia la sostenibilidad de las ciudades puesto que traduce, para los sistemas urbanos, la maximización de la entropía en términos de información.

4. Modelos e indicadores urbanos de ocupación del territorio: la ciudad compacta y la ciudad difusa.

A continuación se resumen los aspectos básicos de dos modelos antagónicos representados por la ciudad compacta y compleja, y por la ciudad difusa, dispersa en el territorio. Sabemos que estos modelos no se encuentran en la realidad en estado puro y, por lo tanto, lo que se expone más adelante no deja de ser una simplificación que tiene su justificación en facilitar el hilo de la exposición y sobre todo en marcar dos polos extremos que nos ayuden a situar, luego, los modelos de cada ciudad con relación a éstos; saber si nos acercamos más o menos al modelo de ciudad compacta o al modelo de ciudad difusa. El panel de indicadores que se proponen pretende hacer un diagnóstico aproximado de la situación de la ciudad en estudio, con relación a los modelos teóricos que aquí se dibujan.

Los dos modelos se representan en sendos esquemas, donde se puede comprobar que en el modelo de ciudad difusa el consumo de suelo y el deterioro que causa en los sistemas de soporte, así como el consumo de energía y materiales extraídos de dichos sistemas para mantener la organización urbana, es mayor que el correspondiente al modelo de ciudad compacta. Lo mismo sucede con relación a los flujos contaminantes proyectados sobre los sistemas de soporte de ambos tipos de ciudad, debido a los modelos de movilidad, edificación y servicios asociados de cada modelo urbano. Se incluye también una primera representación de la complejidad en forma de mensaje con iconos (recuadros con figuras en los esquemas), en el caso de la ciudad difusa el mensaje es repetitivo y simple, y es diverso y complejo en la ciudad compacta.

Figura 2: Prospectiva de algunos aspectos clave en los sistemas urbanos europeos.



x consumo; $ GDP; * posesión de vehículos; -- urbanización

La urbanización se expresa como la fracción de individuos residentes en áreas urbanas (74,5 % en 1995); el consumo (en b ECU) ascendió a 3,3 en 1995; la posesión de vehículos se calculó como el número de vehículos/1000 habitantes (395 en 1995).

Fuente: EEA Fact Sheets on Societal Trends.

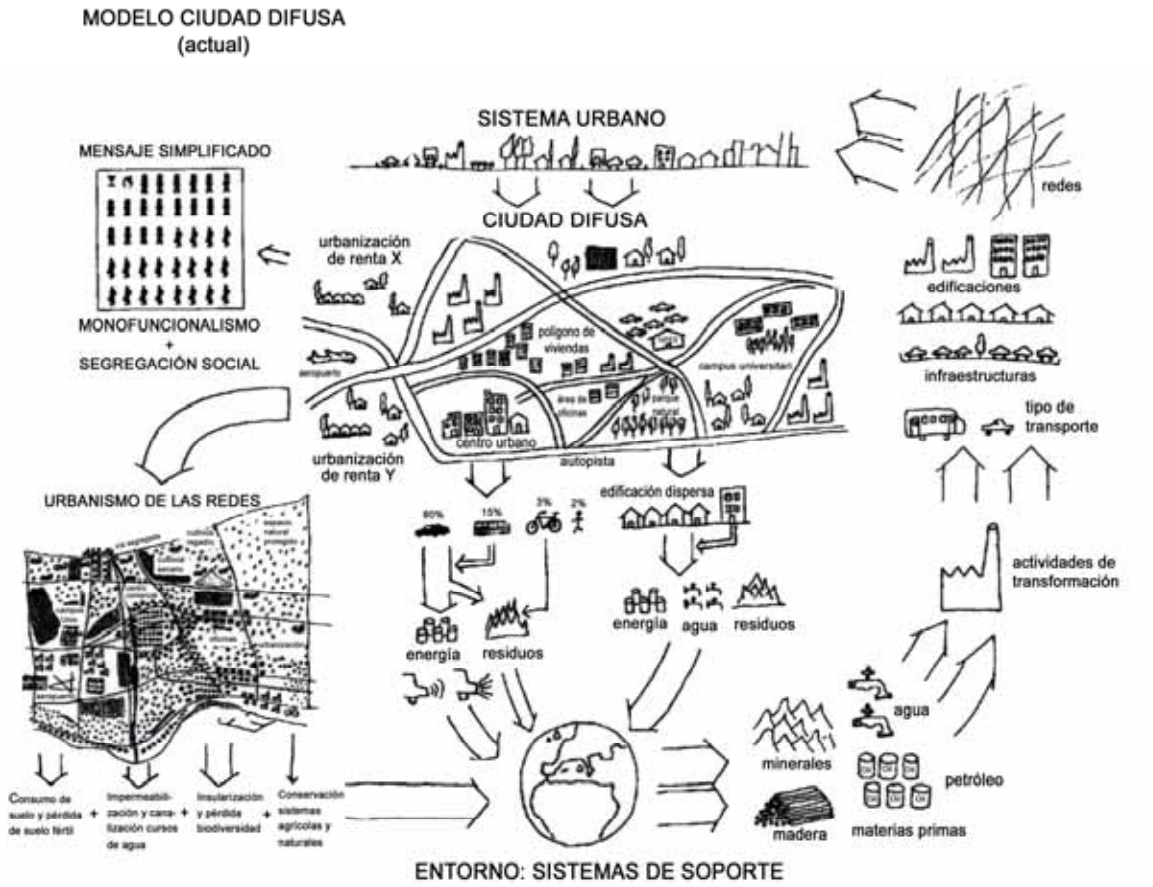
Cuadro 3.

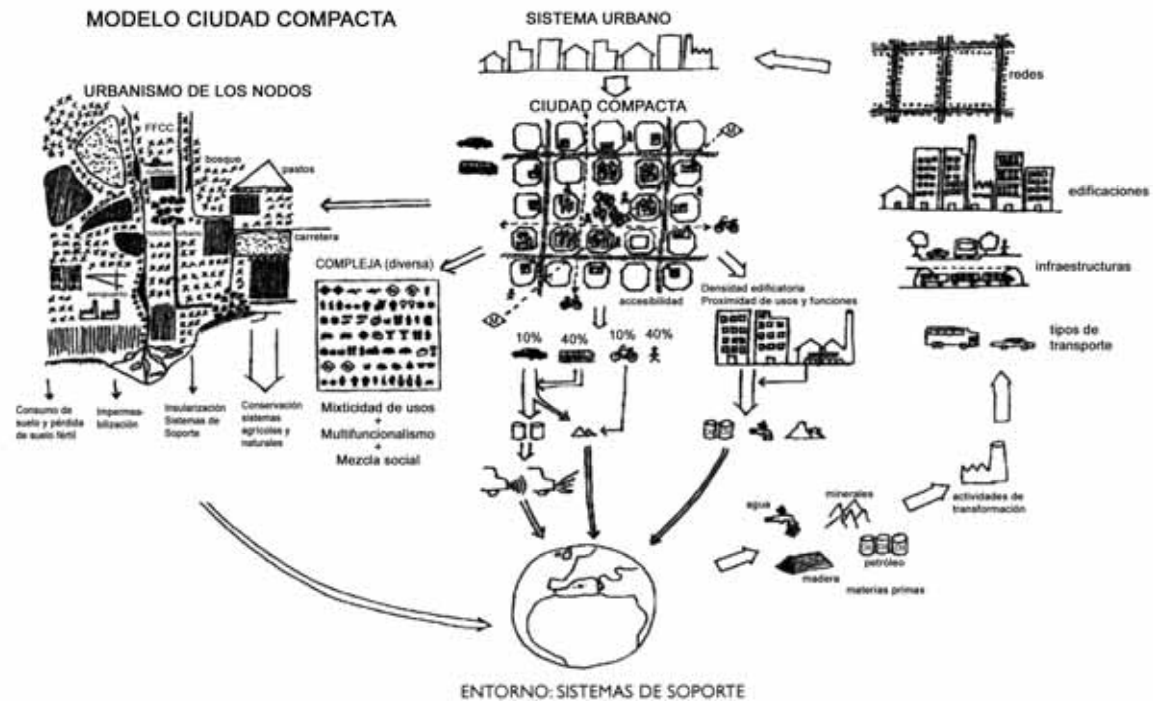
El rápido aumento del transporte privado y el consumo intensivo de recursos son las principales amenazas para el medio ambiente urbano y, en consecuencia, para el bienestar humano. En muchas ciudades, constituyen hoy el 80 por ciento del transporte mecanizado. Las previsiones relativas al crecimiento del transporte en Europa occidental indican que, en un escenario de "situación sin cambios", la demanda del transporte de pasajeros y mercancías por carretera podría llegar a duplicarse entre 1990 y 2010, con un aumento de la cantidad de automóviles de entre el 25 y el 30 por ciento, y un incremento del 25 por ciento en el número de kilómetros por vehículo. Se espera que, durante la próxima década, se acelere el crecimiento actual de la movilidad urbana y de la propiedad de automóviles en las ciudades de Europa central y oriental, con los correspondientes aumentos del consumo de energía y de las emisiones relacionadas con el transporte. EEA

Cuadro 2: Comparación entre los modelos de ciudad compacta y ciudad difusa desde el marco de la unidad sistema-entorno.

		MODELO DE CIUDAD DIFUSA		MODELO DE CIUDAD COMPACTA	
presión sobre los sistemas de soporte por explotación		nivel	causa	nivel	causa
consumo de materiales	para la producción y el mantenimiento del modelo urbano	>	la dispersión de la edificación y las infraestructuras. La superficie edificada por habitante es mayor. Tipología edificatoria con mayor mantenimiento	<	la proximidad entre usos y funciones supone un menor consumo de materiales. La supricie edificada / habitante es menor. Tipología edificatoria con menor mantenimiento
consumo de energía	en relación al modelo de movilidad	>	el modelo de movilidad descansa en el vehículo privado	<	la mayoría de viajes se pueden realizar a pie, bicicleta o en transporte público
consumo de energía	en relación a las tipologías edificatoria	>	se consume más energía en las tipologías edificatorias unifamiliares	<	las demandas energéticas en bloques de apartamentos es menor
consumo de energía	en relación a los servicios	>	dispersión de las redes	<	por proximidad de las redes
consumo de agua	en relación a las tipologías edificatorias	>	consumo en jardín, piscina, etc.	<	en edificación plurifamiliar es menor
presión sobre los sistemas de soporte por impacto		nivel	causa	nivel	causa
	consumo de suelo y pérdida de suelo llano y fértil	>	explosión urbana del modelo sin crecimiento demográfico	<	consumo restringido, supeditado al crecimiento de la población
	pérdida de biodiversidad	>	insularización de los sistemas agrícolas y naturales por la expansión de las redes de movilidad	<	conservación de los sistemas agrícolas y naturales. Conservación del mosaico agrícola, forestal, pastos y setos, típico de la Europa templada
	perdida de la capacidad de infiltración del agua. Aumento de la velocidad del agua de lluvia caída hasta llegar al mar	>	impermeabilización de las áreas de infiltración y otras y canalización de cauces	<	conservación de las áreas de infiltración y los márgenes del cauce.
	emisión de gases de efecto invernadero	>	por un mayor consumo energético	<	el consumo energético es menor
	emisión de contaminación atmosférica	>	por el modelo de movilidad y el modelo energético	<	es menor por un menor consumo de energía y una mayor accesibilidad
mantenimiento y aumento de la organización del sistema urbano		nivel	causa	nivel	causa
	complejidad	<	las partes del sistema urbano se simplifican. Se separan los usos y las funciones en el espacio. En cada espacio solo contactan los portadores de información de características similares: los obreros con los obreros, en los polígonos industriales, los estudiantes con los estudiantes en el campus universitario...	>	se consigue mayor diversidad de portadores de información en todas las partes del sistema urbano
	compacidad y proximidad entre los portadores de información	<	la dispersión de usos y funciones en el territorio proporcionan tejidos urbanos laxos.	>	la concentración edificatoria da lugar a tejidos densos y de usos y funciones próximos entre sí
	cohesión social	<	segrega a la población en el espacio según etnia, religión...	>	la mezcla de personas y familias con características económicas, etnias... supone una mayor estabilidad social porque aumenta el números los circuitos reguladores recurrentes
calidad urbana	contaminación atmosférica	<	la separación de usos permite obtener niveles de inmisión menores.	>	el uso más intenso del tejido urbano proporciona niveles de inmisión mayores.
calidad urbana	ruido	<	es menor en ciertos tejidos urbanos y sensiblemente igual o mayor en otros.	>	la concentración de vehículos provoca un aumento de las emisiones ruidosas. La reducción del nº de vehículos circulando puede suponer una disminución del ruido urbano.
calidad urbana	espacio público	<	se reduce y se sustituye por espacios privados en grandes contenedores urbanos: deportivos, de compra, de transporte, etc.	>	la calle, y la plaza constituyen los espacios de contacto y de convivencia por excelencia, que pueden combinarse con el uso de espacios en grandes contenedores.

Figura 3. Modelos de ocupación del territorio: modelo de ciudad difusa y ciudad compacta y compleja.





Cuadro 4: Índices e Indicadores básicos para el seguimiento de los modelos de ciudad.

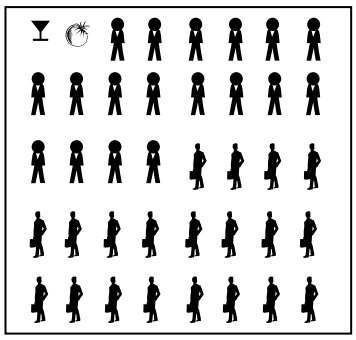
enunciado	formulación	unidad de medida	escala del indicador	incidencia	descripción
La complejidad del sistema urbano (H)	$H = -\sum_{i=1}^{n} p_i \log_2 p_i$	Bit	Local	En el sistema urbano	H es la diversidad y su unidad es el bit de información. Pi es la probabilidad de ocurrencia. Indica el número de miembros que cumplen una peculiaridad en el conjunto de miembros de la comunidad. La diversidad (H) es una medida indirecta de la organización del sistema urbano calculada a través de la teoría de la información. Se trata de saber el número de portadores de información, con capacidad de contacto, en cantidad y diversidad en un mismo espacio. Los portadores de información del sistema urbano son las personas clasificadas por categorías y las actividades, entidades e instituciones.
Compacidad urbana (C)	Fórmula [1]	Adimensional. Su representación gráfica puede referirse a una área de referencia.	Local	En el sistema urbano	Es una medida de la "eficiencia" edificatoria en relación al consumo del suelo.
Compacidad corregida (Cc)	Fórmula [2]	Adimensional	Local	En el sistema urbano	Se relaciona la densidad edificatoria con la superficie de convivencia de carácter público: espacios verdes, plazas, aceras de ancho mínimo.
Consumo de energía (E)	E E / N E / Superficie E / P_i [3]	Kwh / a Kwh /hab / a Kwh /m^2 / a Kwh /P_i / a	Global (local)	En el sistema urbano. Sobre los sistemas de soporte	La energía permite el funcionamiento y el mantenimiento de la organización del sistema urbano. Son interesantes las relaciones de energía con población, portadores de información y superficie urbana.
Eficiencia del sistema urbano (E_f)	$E_f = E / H$	Kwh / bits	Local	En el sistema urbano	Es una medida de la "eficiencia" del sistema urbano. Indica la cantidad de recursos (en este caso la energía) para mantener una información organizada determinada en el sistema urbano.
Influencia potencial del sistema (I_p)	$I_p = H.E.$ $I_{pi} = P_i.E.$	bits·Kwh	Local	En el sistema urbano	Indica el poder de explotación de un espacio, entendiendo que este es una función de la información organizada y de su consumo de energía. Entre dos espacios (AyB) que interactuan donde IpA > IpB parece que el flujo neto de materiales y/o energía y/o información iría en la dirección de mantener o aumentar la complejidad de (A) y de simplificar o reducir la complejidad de (B).
Huella ecológica del sistema urbano (EF_p)	$EF_p = N \cdot (ef)$	ha	Global	En los sistemas de soporte	Indica la superficie de suelo productivo necesario para mantener una población determinada, independientemente de donde sea que se encuentre este suelo.

(1) C = (s^2 techo / s^2 suelo por parcela) (s^2 suelo por parcela) / s^2 urbanizada (si).

(2) Cc = (s^2 techo / s^2 suelo por parcela) (s^2 suelo por parcela) / s^2 espacios verdes y espacios públicos de convivencia.

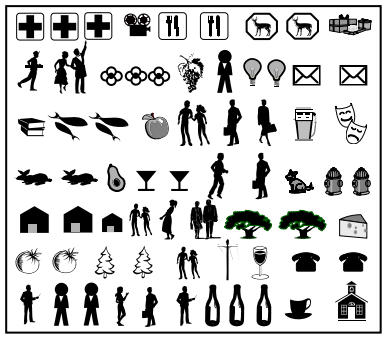
(3) P_i = portadores de información.

La diversidad H la podríamos representar con un conjunto de iconos. Cada símbolo sería un portador de información. El conjunto de iconos da lugar a un mensaje que nos permite calcular su información.



Portadores de información en una urbanización de la ciudad difusa.

Figura 4.



Portadores de información en un tejido urbano de la ciudad compacta.

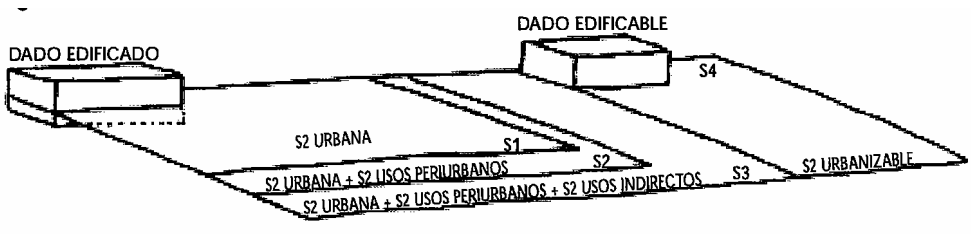
En el caso de la ciudad difusa se intenta revelar la información contenida en una urbanización que tiene un conjunto de portadores de información muy pequeño, por ejemplo una tienda de comestibles, un bar y un conjunto de individuos con características muy similares (en principio no diferenciables). Si a cada símbolo dibujado le asignáramos una letra del abecedario, la lectura del mensaje sonaría algo así: a, b. ccccc, ddddd,.... la información contenida en el mensaje es muy reducida, es muy "simple". No ocurre lo mismo en el mensaje correspondiente a un área similar en la ciudad compacta; su lectura da idea de la complejidad del mismo, que de hecho representa la complejidad que atesora el propio espacio urbano seleccionado. El mensaje precisa los distintos portadores de información y el número de cada uno de ellos.

Cuadro 5: Indicadores complementarios para el seguimiento de los modelos de ciudad.

enunciado	formulación	unidad de medida	escala del indicador	incidencia	descripción
Superficie urbana (S_1)		ha	Local	Sistema urbano	La superficie urbana es aquella que contiene los usos de vivienda, industria, comercio, almacenes, oficinas, parques, equipamientos y los usos compatibles con ellos, los cuales, mediante las relaciones a través de las redes, caracterizan el hecho urbano. Quedan excluidos los usos tradicionales de estos tipos, consolidados y ligados a la explotación de los recursos naturales.
Superficie urbana + superficie periurbana (S_2)		ha	Regional	Sistema urbano	La superficie de usos periurbanos es aquella que acoge usos del suelo incompatibles por sus efectos o tamaño con los usos definidores del suelo urbano. Incluye: aeropuertos, circuitos de carreras, depuradoras, cárceles, talleres ferroviarios, etc.
Superficie urbana + superficie periurbana + superficie usos indirectos (S_3)		ha	Regional	Sistema urbano y sistemas de soporte	La superficie de usos indirectos incluye aquel conjunto de áreas territoriales que son explotadas para dar servicio a los sistemas urbanos y que no son agrícolas ni forestales: canteras, embalses, áreas intersticiales en los nudos viarios, suelo yermo o, mejor, abandonado, a la espera de ser urbanizado, etc
Superficie urbanizable (S_4)		ha	Local	Sistema urbano y sistemas de soporte	La superficie urbanizable es aquella reservada para usos urbanos
Dado edificado D_e y Dado urbanizado	$D_e = \sum_{i=1}^{n} S_{ei} + h_i / S_e$	m	Local	Sistema urbano	La representación del dado edificado nos da la altura media, es decir, la relación entre el volumen edificado y el suelo que ocupa. El dado urbanizado se calcula del mismo modo sustituyendo la suma de superficies edificadas por la superficie urbanizada S1.
Saturación urbana municipal S_M	$S_M = \frac{S^2\text{urbana} + S^2\text{urbanizable}}{S^2\text{total}} \cdot 100$	%	Local	Sistema urbano	Muestra la proporción de suelo urbano actual previsto en el planteamiento vigente sobre el total de suelo municipal. Es conveniente aplicar este índice en relación al suelo municipal con pendiente menor al 10% (suelo llano
Consumo potencial de suelo urbano (S_u)	$S_M = \frac{S^2\text{urbana}}{S^2\text{urbana} + S^2\text{urbanizable}} \cdot 100$	%	Local	Sistema urbano	Muestra la cantidad de suelo que ha llegado a suelo urbano sobre el total previsto en el planeamiento vigente.

En la figura (5) se representa el significado gráfico de los indicadores arriba propuestos.

Figura 5.



5. El metabolismo urbano.

5.1. Energía: modelos e indicadores de sostenibilidad.

5.1.1. Energías renovables: estrategia de la biosfera para su sostenibilidad.

Por el hecho de que los organismos en general, y el hombre en particular, necesitan degradar energía y utilizar materiales para mantener la vida y la de los sistemas que los soportan, el único modo de evitar que esto nos conduzca a un deterioro entrópico de la tierra y nos proyecte a equilibrios distintos a los actuales, con la incertidumbre que ello supone de cara al futuro, pasa por ir articulando esta degradación energética y la transformación de los materiales sobre el único flujo energético de energía renovable que se recibe, el procedente del sol y sus derivados, manteniendo un reciclaje completo de los ciclos materiales, tal como se encarga de demostrar continuamente el funcionamiento de la biosfera.

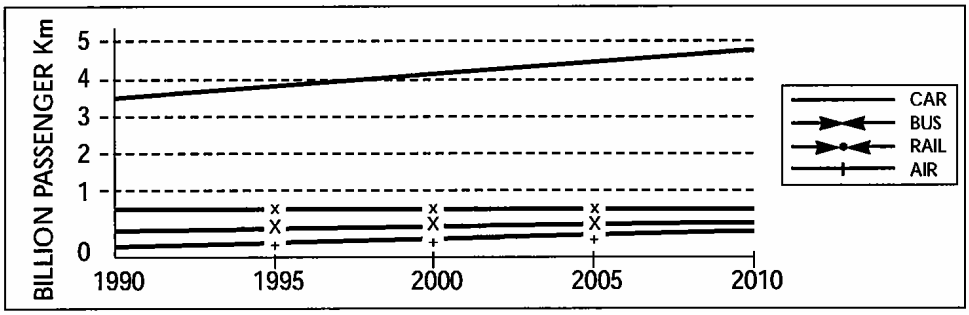
Las exigencias de alta energía concentrada por parte del hombre y sus máquinas contrastan con el amplio y diluido campo de la energía luminosa procedente del Sol. La explosión industrial y demográfica es fruto de la aceleración de la tasa de consumo de combustibles fósiles. Tal como pusieran de manifiesto los estudios de Howard y Elisabeth Odum (1980), las áreas urbanas tienen una gran concentración de energía por unidad de superficie comparativamente a un campo de cultivo o a un ecosistema natural. El problema es que las magnitudes correspondientes de estos nuevos flujos de potencia empiezan a tener suficiente envergadura para alterar los contrapesos y equilibrios del sistema en cualquier lugar donde se encuentren.

5.1.2. El consumo de energía en los sistemas urbanos.

La energía es consustancial al funcionamiento de los sistemas. En el caso de los sistemas urbanos el consumo de ésta depende de los modelos de movilidad, de las tipologías edificatorias, de la eficiencia de las tecnologías y del modelo de ciudad del cual dependen, a su vez, y de las modalidades de los servicios urbanos: agua, residuos, redes. etc.

Hoy, en la mayoría de ciudades del mundo occidental, la movilidad es la actividad, del conjunto de actividades de la ciudad, que mayor consumo de energía arroja. Ello es así porque el transporte en la ciudad tiene en el vehículo privado el artefacto que asume, cada día más, un número de viajes mayor. A medida que la urbanización difusa se expande por el territorio, el vehículo privado es el único medio de transporte que puede alimentarla y darle servicio. Son ya muchas las ciudades donde el porcentaje de viajes en vehículo privado llega a cifras cercanas al 80%. El resto de modos de transporte tiene cada vez menos sentido, en la medida que aumenta la separación entre los usos y funciones urbanas.

Figura 6. Modos de transporte y su proyección futura (EU 15 medias)

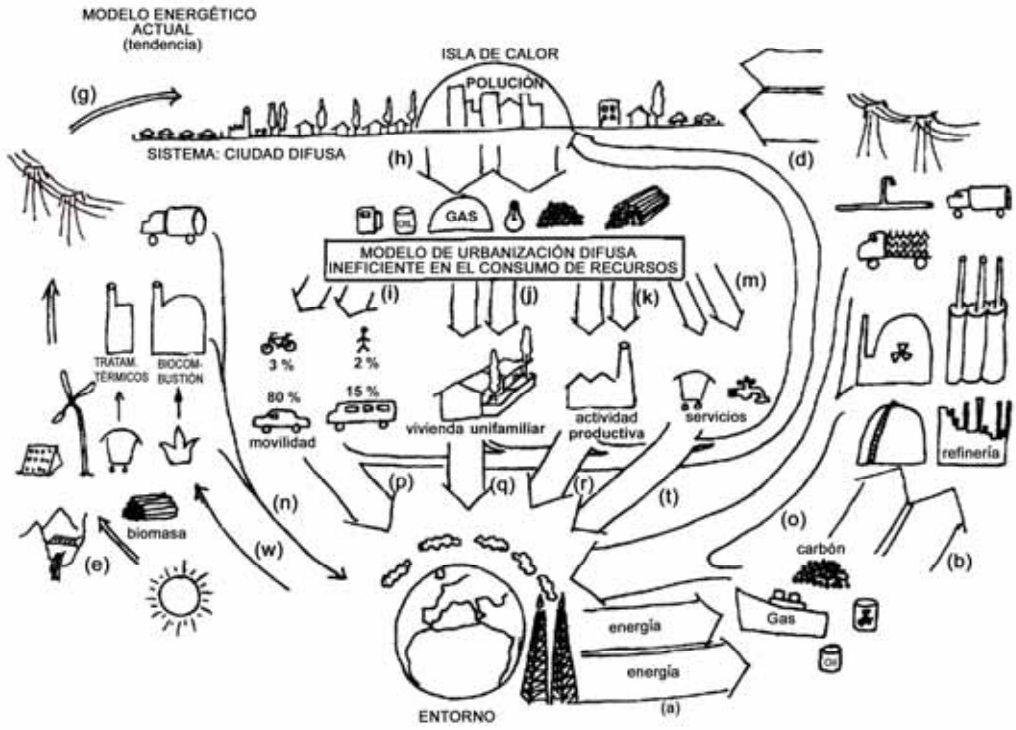


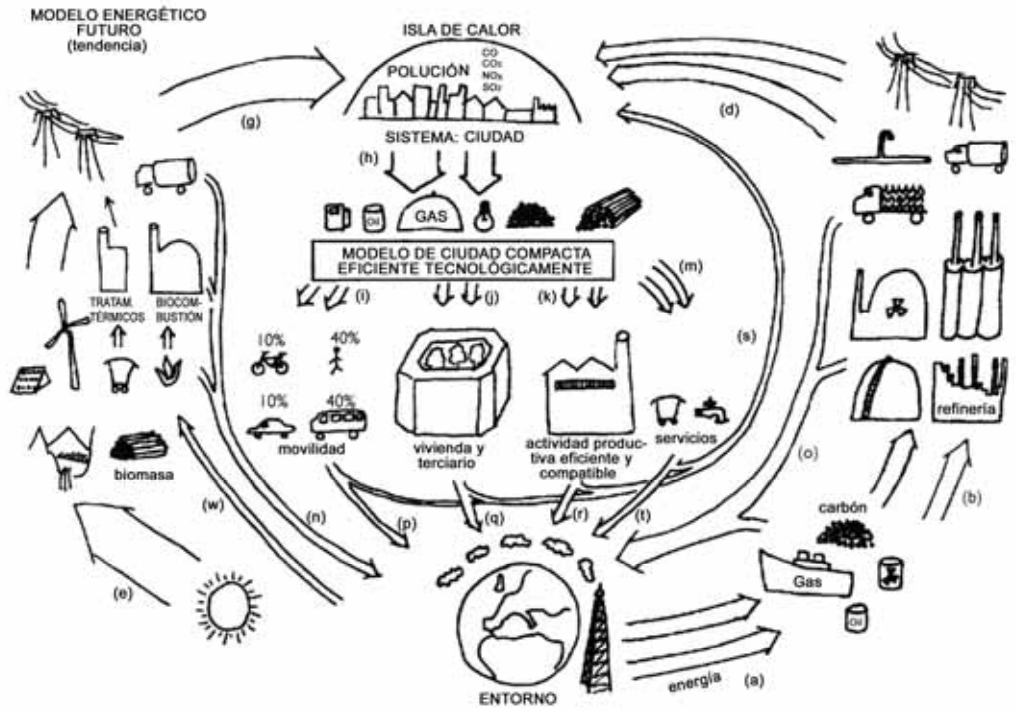
Fuente: EEA Fact Sheets on Societal Trends.

Cuadro 6.

La potencia energética de un ser humano es cercana a los 150w, y la potencia energética media instalada en un vehículo es de 73kw, es decir, más de 600 veces la potencia energética de una persona. Cuando el funcionamiento de los sistemas urbanos se sustenta en el uso masivo del vehículo privado para realizar las funciones de la vida cotidiana, el consumo de energía se multiplica de manera explosiva, en proporción al número de viajes realizados, la distancia y la velocidad.

Figura 7: Modelos energéticos: tendencia actual y propuesta futura.





Cuadro 7: Indicadores de sostenibilidad con relación a la energía.

enunciado	formulación	unidades	correspondencia con los flujos del modelo	escala del indicador	incidencia en el modelo	descripción
Consumo de energía primaria E_t		Kw / a Kwh / ha / a Kwh / m² /a	(b) (b) / hab / a (b) / m² /a	Global	Sistemas de soporte	Representa la energía total consumida por el sistema urbano. Desde su generación hasta su consumo final.
Consumo de energía final E_s		Kw / a Kwh / ha / a Kwh / m² /a	(h) (h) / ha / a (h) / m² /a	Global	Sistemas de soporte y sistema urbano	Es la energía consumida directamente por el sistema urbano
Eficiencia energética E_e	$(E_s / E_t)\cdot 100$	%	(h) / (b)	Global	Sistemas de soporte y sistema urbano	Expresa la energía final consumida en relación a la energía total consumida
Consumo de energía renovable E_r		Kw / a Kwh / ha / a Kwh / m² /a	(d) (d) / ha / a (d) / m² /a	Global	Sistemas de soporte y sistema urbano	Es la energía consumida de carácter renovable, es decir procedente, directa o indirectamente, del sol
Proporción de consumo de energía de origen renovable local	$(E_s / E_t)\cdot 100$	%	[(g) / (b)] · 100	Global	Sistemas de soporte y sistema urbano	Es uno de los indicadores que informa de la presión sobre los sistemas de soporte y su reducción
Generación de residuos nucleares		t/a		Global	Sistemas de soporte	Expresa la cantidad de residuos de distinta actividad radiactiva generados en un año

5.2. La gestión del agua: modelos e indicadores de sostenibilidad.

5.2.1. ¿Atender la oferta o regular la demanda?

Hasta el momento, la gestión del agua ha consistido en garantizar la oferta de este recurso, asegurando la calidad para los usos previstos, sin tener en cuenta la demanda (aplicando un modelo de gestión distinto con nuevos criterios) ni la preservación de los ecosistemas naturales.

Un modelo de gestión del agua con tintes de sostenibilidad debe preservar el entorno manteniendo una determinada complejidad del mismo, a la vez que tiene que proveer agua al sistema urbano para el mantenimiento de su organización. Ello es posible si el modelo se desarrolla con la intención (para aumentar la capacidad de anticipación) de disminuir la presión sobre los ecosistemas que también son demandantes de agua, a través de reducir la extracción de recursos y de disminuir la carga contaminante vertida en la cuenca.

Las oportunidades de reducción se centran: a) en un incremento de la extracción de recursos locales sin sobrepasar la explotación que lo preserve de otros impactos indeseables; b) en el ahorro significativo del agua; c) en la reutilización del agua depurada; y d) en el aprovechamiento del agua de lluvia.

El segundo aspecto básico del modelo es la reducción del impacto contaminante producido por el vertido de agentes físicos, químicos y biológicos en el medio acuático.

5.2.2. La apropiación humana de los recursos hídricos.

La apropiación de un determinado porcentaje de agua de la cuenca debería establecerse teniendo en cuenta las necesidades del resto de los ecosistemas que, como el hombre, necesitan del agua para mantener su organización.

La proporción de los tres tercios podría establecerse como una primera propuesta a expensas de ser corroborada o no de manera particular para cada cuenca. Un tercio de agua sería apropiada por el hombre para su consumo, un segundo tercio tendría los ecosistemas terrestres como destino y un tercer tercio debería ser disponible por los sistemas acuáticos que necesitan, como hemos dicho de un caudal mínimo para su persistencia. El mar debería recibir, al menos, un tercio del agua caída en la cuenca, por las razones antes indicadas.

Cualquier modelo de gestión del agua debe tener en cuenta el mantenimiento de los ecosistemas en la cuenca hidrográfica y también los que por gravedad se conectan con ellos en el frente marino.

5.2.3. El modelo de ordenación del territorio y el consumo de agua.

El modelo de ciudad difusa tiene graves consecuencias para el ciclo del agua en una cuenca hidrográfica puesto que:

* Impermeabiliza una parte significativa de la cuenca, lo que unido a la canalización de los cauces, hace que aumente la velocidad del agua de lluvia caída en cualquier parte de la cuenca hasta el mar.

* La impermeabilización en las áreas llanas de la cuenca reducen las áreas de infiltración del agua.

* Las infraestructuras urbanas, en especial la red de carreteras y vías segregadas son causantes también de distorsiones en el movimiento por gravedad del agua hacia el mar, provocando desvíos de los flujos de agua, que unidos al aumento de velocidad citado, produce inundaciones cuando el agua caída se produce de forma torrencial.

* La construcción masiva de viviendas unifamiliares en urbanizaciones dispersas en el territorio, con piscina y jardín supone un consumo de agua significativamente mayor que las tipologías de vivienda de la ciudad compacta.

5.2.4. Las medidas de ahorro del agua.

La tecnología actual tanto en el ámbito doméstico, como en los sectores industriales y de servicios, permite reducciones significativas en el actual consumo de agua. En todos los casos se puede reducir, al menos, un 30% del consumo actual de agua. El ahorro puede empezar evitando las actuales pérdidas de las redes de suministro, y continuar con la desmaterialización de los servicios que se prestan mediante el agua: limpieza, riego, transporte de residuos, etc..

5.2.5. El aprovechamiento del agua reutilizada, de lluvia y de acuífero: redes separativas y depósitos de laminación.

* El uso de agua de procedencia local o de agua depurada puede suministrarse en redes separativas para usos públicos o industriales que no requieran agua potabilizada. El agua para riego y espacios públicos supone en muchos casos el 50% más del total de agua consumida en la ciudad.

* El agua puede ser almacenada en depósitos que pueden tener funciones de suministro a las redes separativas de retención y laminación para evitar inundaciones, y funciones para evitar las descargas al medio de aguas pluviales y residuales por saturación de la red de alcantarillado.

* El agua depurada puede reutilizarse para usos industriales, agrícolas y ganaderos en áreas periféricas de la ciudad, así como el mantenimiento de las zonas húmedas.

Cuadro 8: Indicadores de sostenibilidad con relación al agua.

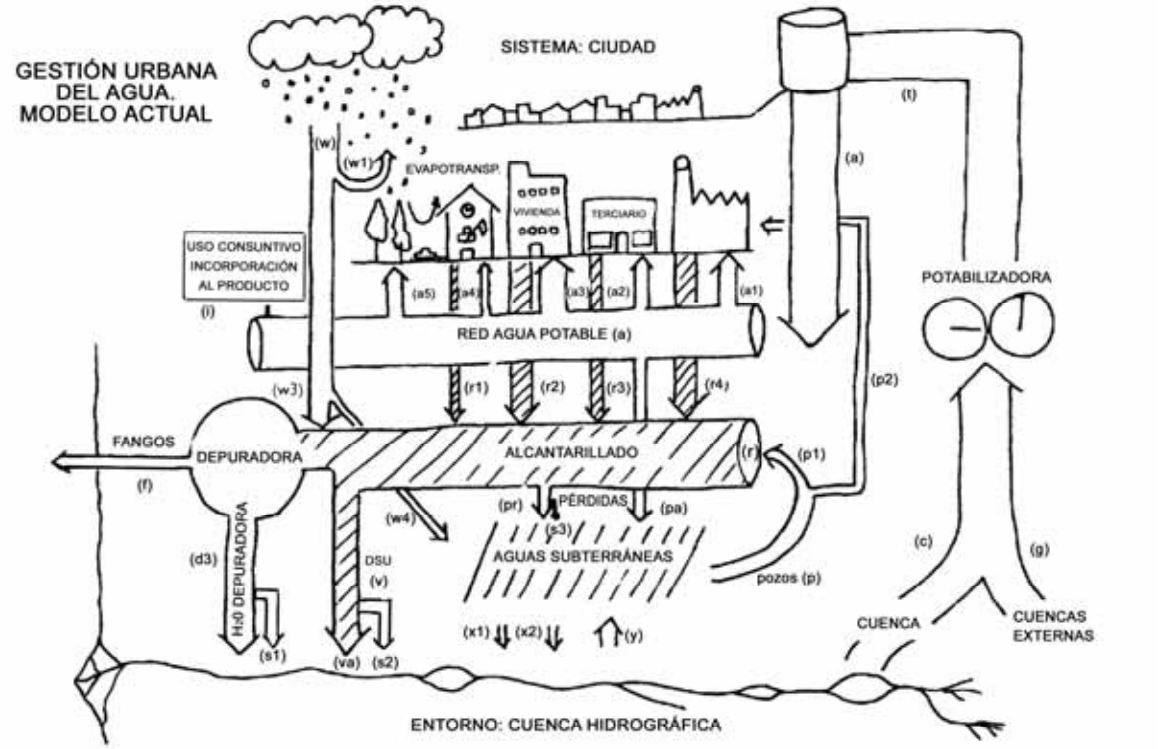
enunciado	unidades	correspondencia con los flujos del modelo	escala del indicador	incidencia en el modelo	descripción
Porcentaje de apropiación del agua de la cuenca	%		Cuenca	Sistemas de soporte	es un indicador de apropiación humana del agua. La apropiación de un determinado porcentaje (se propone no sobrepasar 1/3 del total) debería hacerse teniendo en cuenta las necesidades del resto de ecosistemas
Área de cuenca necesaria para el abastecimiento	km^2		Cuenca	Sistemas de soporte	es la superficie de cuenca necesaria para abastecer de agua potable al sistema urbano. El cálculo se realiza para un año normal y un año seco. Consiste en saber el caudal específico (l/seg.·km^2) que transcurre como agua superficial y que se deriva para abastecimiento urbano.
Superficie impermeabilizada	ha		Cuenca	Sistemas de soporte	Cantidad de superficie ocupada por edificaciones, infraestructuras y superficies impermeables en el territorio. El cálculo debe hacerse, también, en relación al suelo con pendiente <10 %.
Aportación de agua para el consumo (A)	km^3 / a m^3 / hab / a	$A= (a)+(w_2)+(d_1)-(d_2)+(p_1)+(p_2)+(1)$	Cuenca	Sistemas de soporte	es la suma de los flujos que entran en el sistema urbano para su consumo
Uso de agua local (A_1)	km^3 / a m^3 / hab / a	$[(p)+(d_1)+(d_2)+(w_2)+(1) / A-w_2+w] \cdot 100$	Cuenca	Sistemas de soporte	indica el porcentaje de agua que evitamos extraer de los sistemas de soporte. Da idea de la autosuficiencia del sistema en relación a este recurso
Vertidos al medio (V)	tn / a tn / hab / a	$V= (S_1)+(S_2)+S_3)$; $V= (S_1)+(S_2)+(S_3)+(f)$ sino se reutilizan los fangos	Cuenca	Sistemas de soporte	consiste en saber la cantidad de contaminación en peso que se vierte al sistema hídrico.

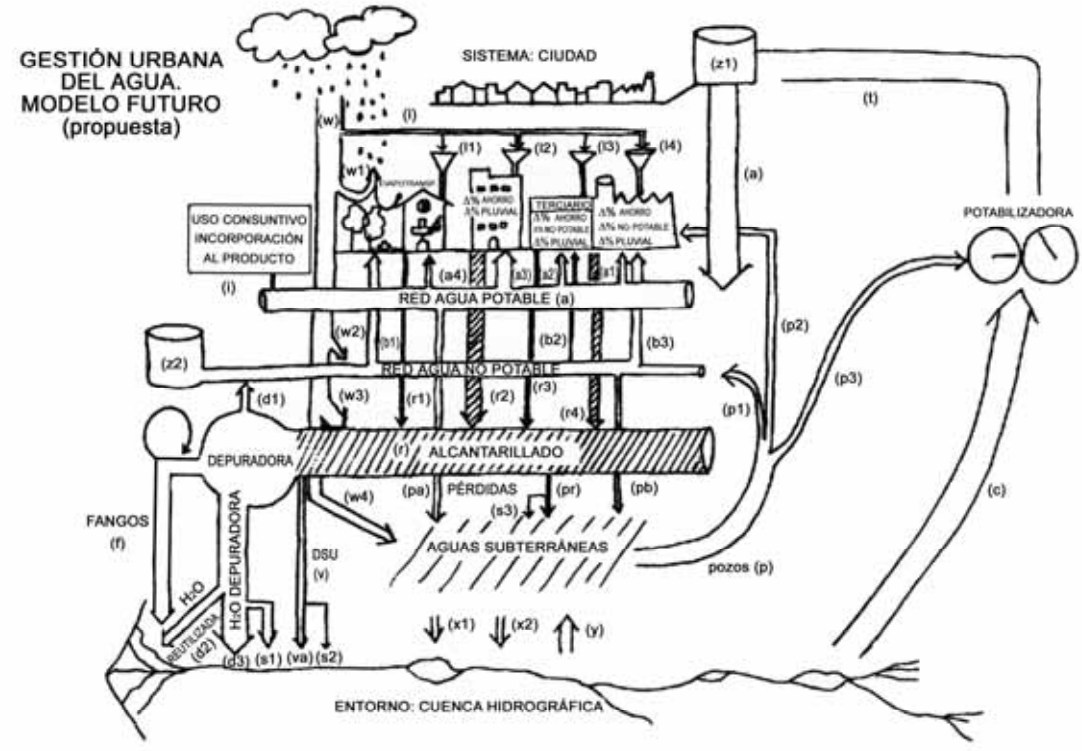
5.2.6. La depuración del agua.

En Europa el año 2005 es la fecha a partir de la cual no pueden verterse residuos líquidos urbanos sin depuración previa (la directiva europea lo impone para los núcleos con población superior a los 2000 h-e).

En algunos ríos, en especial algunos de la cuenca mediterránea, con poco caudal, será necesario, realizar tratamientos terciarios, ya que la dilución de los vertidos depurados es insuficiente para preservar los ecosistemas acuáticos.

Figura 8: Modelos de gestión de aguas.





5.3. Modelos e indicadores para una gestión de residuos más sostenible.

En los esquemas adjuntos se dibujan dos escenarios que representan los flujos materiales que van desde los sistemas de soporte representados aquí con un globo terráqueo, - de hecho los materiales que llegan a la ciudad ahora proceden de cualquier parte del mundo - hasta el sistema urbano. Las materias primas sacadas de los sistemas de soporte son canalizadas hacia la red de transformación industrial, que los convierte en bienes de consumo, que serán consumidos en la ciudad.

Por otro lado, el tratamiento y disposición de los materiales abandonados (residuos) canalizan el retorno de los materiales consumidos hacia los sistemas de soporte en forma de impacto contaminante o bien como recursos recuperados, que serán depositados en el suelo en forma de compost o entrarán en la red industrial como materias secundarias.

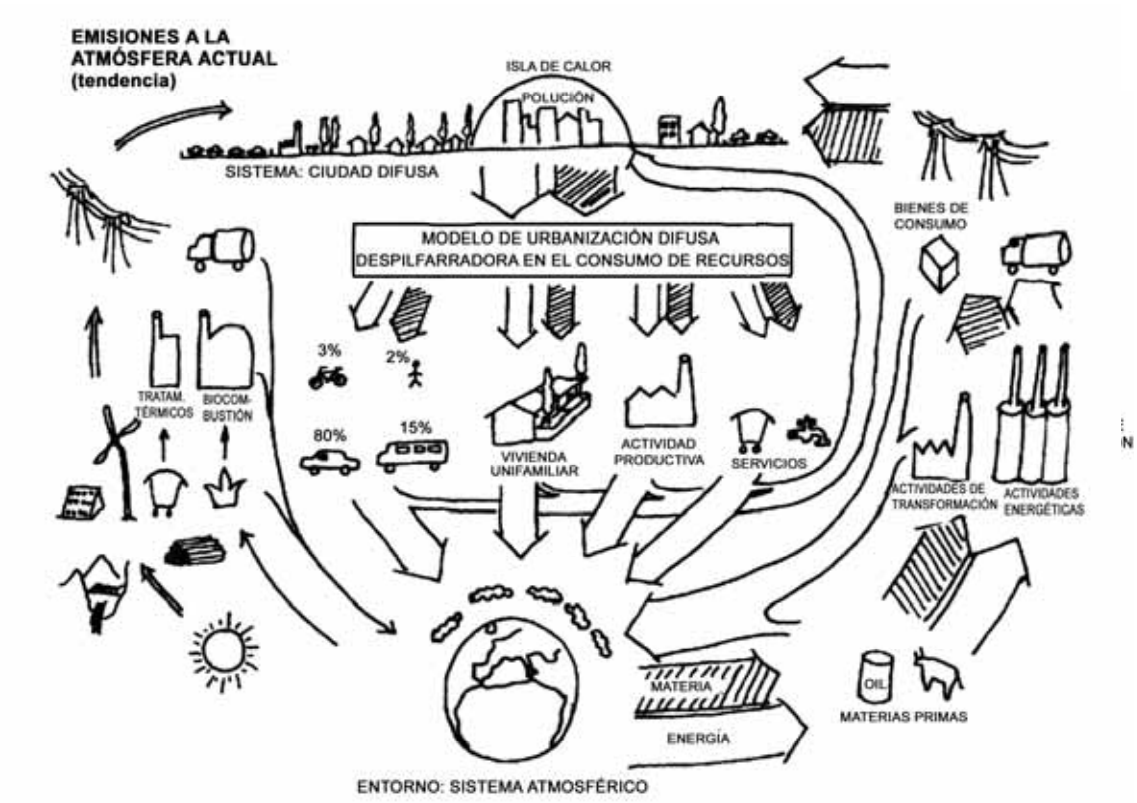
En el centro del esquema se representa el modelo de gestión de residuos municipales. Los flujos materiales en el conjunto del escenario se modificarán, en función del modelo de gestión escogido. Un modelo de gestión de residuos en el marco de la sostenibilidad ha de procurar reducir la explotación de materiales, es decir reducir la cantidad de materias primeras extraídas de los sistemas de soporte y también reducir la presión por impacto contaminante sobre los sistemas de la Tierra.

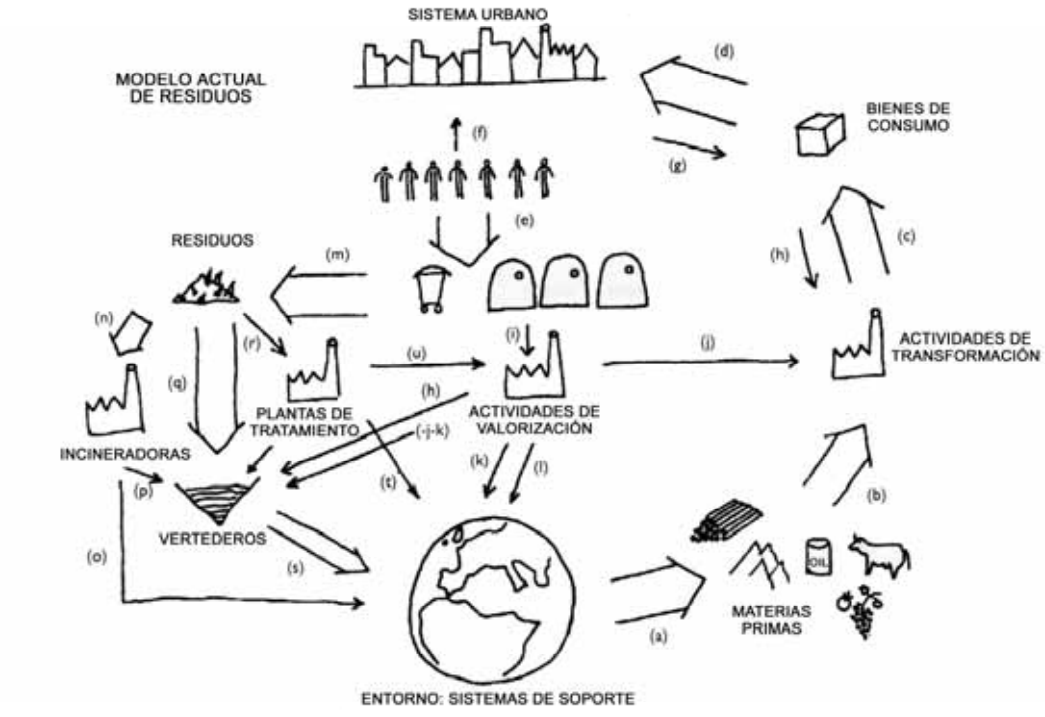
El primer esquema representa el modelo de gestión de residuos municipales actual, poniendo como ejemplo el Área Metropolitana de Barcelona. La ciudad para mantenerse organizada necesita consumir materiales y energía proveniente de los sistemas de soporte (entorno) que serán explotados para extraer los recursos naturales - materias primas- (flujo (a)), que serán transportados a la red industrial de transformación (b) que a su vez los convertirá en bienes de consumo (c), que serán consumidos en la ciudad (e). Parte de estos materiales consumidos poden ser reutilizados (f) (por ejemplo los envases retornables, muebles, ropa, etc.) La reutilización actual es prácticamente testimonial, en relación al volumen de residuos generados. En la actualidad, los materiales consumidos (e) se destinan al abandono en su mayor parte –el 96 % de los materiales que son residuos- recogiendo selectivamente sólo un 4%, que se consideran recursos potenciales (i). Los materiales seleccionados ya sean orgánicos o inorgánicos, pasan por actividades de valorización que los tratan para inyectarlos como materiales inorgánicos recuperados en la red industrial (j), o para enriquecer el suelo, cuando son materiales orgánicos estabilizados (k). Los impropios recogidos selectivamente serán separados y considerados como residuos para eliminar (h).

Los flujos destinados al abandono (m) se convierten en residuos, que serán depositados en el vertedero (la mayor parte) (q) o en las incineradoras (n), cuando se trata de residuos ordinarios, o también serán llevados a plantas de tratamiento, cuando los materiales sean o contengan residuos especiales (pilas, fluorescentes, neveras, etc.) (r).

La gestión actual de determinadas instalaciones de disposición hace que su impacto contaminante sea significativa, tal y como se refleja en los flujos (o) (s) y (l) aunque están en vías de una reducción significativa, tanto para las incineradoras que refuerzan su sistema de depuración, como el vertedero que tratará sus lixiviados in situ y aprovechará parte del biogás que hoy se emite a la atmósfera.

El segundo escenario representa la unidad sistema-entorno con un modelo de gestión de residuos pensado para reducir la presión tanto por explotación como por impacto contaminante sobre los sistemas de soporte.





La red de flujos tiene el mismo significado que en el esquema anterior (modelo actual de gestión de residuos). Lo que se propone en el modelo de gestión de residuos futuro es: 1.- aumentar los flujos de reutilización de materiales (f), (g) i (h); 2.- aumentar el flujo de residuos orgánicos e inorgánicos recogidos selectivamente (i) y recuperados para ser inyectados en la industria (j) y depositados en el suelo en forma de compost (k).

Una mayor reutilización y recuperación de materiales permite reducir el nivel de presión por explotación de los sistemas de soporte, es decir, la entrada a la industria de una cantidad mayor de materiales inorgánicos recuperados (j) hace que la cantidad de materias primeras (a y b) a extraer de los sistemas de soporte pueda ser menor. A la vez, una mayor aportación de compost al suelo supone una mayor biofertilidad de los suelos y también una reducción de abonos inorgánicos.

El escenario futuro propone también: 3.- reducir la cantidad de materiales destinado a su abandono (n) i 4.- reducir las emisiones y vertidos en las instalaciones de disposición. Para ello están aumentando los niveles de exigencia de los sistemas de depuración de las incineradoras, y ha de reducirse la cantidad de materiales de aportación directa al vertedero; en el escenario futuro no ha de llegar ningún flujo residual que no haya pasado previamente por una instalación de tratamiento o valorización, es decir, solamente pueden llegar rechazos. Por último, ha de aprovecharse el biogás del vertedero cuya emisión hoy es, para la Área Metropolitana de Barcelona, uno de los factores que más contribuyen al efecto invernadero.

Cuadro 9: Indicadores de sostenibilidad con relación a los residuos.

enunciado	formulación	unidades	correspondencia con los flujos del modelo	escala del indicador	incidencia en el modelo	descripción
Generación de residuos		tn/a tn/hab/a	(e)	Global	Sistemas de soporte	es el resultado del consumo de materiales en el sistema urbano. Su evolución indica el nivel de minimización o aumento en el consumo de recursos.
Proporción de materiales reutilizados y reciclados	fórmula(1)	%	fórmula(2)	Global	Sistemas de soporte	este indicador expresa la cantidad de materiales que se convierten de nuevo en recursos, respecto al total de residuos generados.
Balance energético de la gestión de residuos	fórmula(3)	Gjth Gjth/ha		Global	Sistemas de soporte	establece el grado de recuperación energética del modelo de gestión de residuos.
Emisiones de gases de efecto invernadero	fórmula para las proporciones IPCC	ton/a		Global	Sistemas de soporte	aunque se propone un cálculo global en otro apartado, se propone calcular las emisiones de CO_2 generadas con el modelo de gestión de residuos

(1) (residuos reutilizados + residuos reciclados) ·100/generación de residuos.
(2) [f + j + k + u - (j - k) / e] ·100.
(3) Consumo energético - (recuperación de energía + ahorro por reciclaje)

5.4. Modelos de gestión urbanos y sus emisiones a la atmósfera.

La contaminación perturba el adecuado retorno del transporte horizontal de materia y energía (cortocircuita el ciclo de los materiales traídos hasta la ciudad), siendo la contaminación, en buena medida, una consecuencia del transporte.

5.4.1. Emisiones a la atmósfera: causas.

5.4.1.1. Las emisiones atmosféricas y el modelo energético.

El hombre crea sistemas de control y amplificación de las vías de energía externas cada vez más poderosos. La emisión de contaminantes a la atmósfera es fruto, en buena parte, del uso masivo de energía exosomática de origen mineral y también de la transformación de mayores cantidades de materiales.

Un mayor o menor volumen de contaminantes emitidos a la atmósfera dependerá, en primera instancia, del modelo de gestión de energía. Sabemos que las energías renovables de origen solar (biomasa, fotovoltaica, fototérmica, etc) suponen una generación entrópica mínima y por tanto emisiones reducidas (las correspondientes al instrumental y los mecanismos de gestión y captación). Apoyar la organización urbana en energías renovables es básico para disminuir el impacto sobre la atmósfera.

5.4.1.2. Modelos de ciudad y contaminación atmosférica.

El modelo de implantación urbana en el territorio puede ser responsable de buena parte de las emisiones generadas, ya que de él dependen el modelo de movilidad -el transporte es el factor que mayor contaminación genera en la mayoría de sistemas urbanos-, las tipologías edificatorias y los tipos de actividad industrial compatible o no con otros usos urbanos (se supone que actividades compatibles con otros usos, por ejemplo los residenciales, son poco contaminantes). El modelo de ciudad compacta puede, en principio, reducir sustancialmente las emisiones respecto a los modelos urbanos dispersos y desparramados sobre el territorio.

Cuadro 10.

La totalidad de las flotas de limpieza y recogida de basuras del área metropolitana de Barcelona, y la totalidad de la flota de autobuses metropolitanos, cerca de 900 autobuses, que en conjunto consumen 21 millones de libros de de gas-oil, podrían funcionar con biogás del vertedero de basuras de Garraf, que hoy se emite a la atmósfera con el consiguiente impacto sobre ésta.

5.4.1.3. Las emisiones de las actividades industriales.

Los procesos industriales son generadores de contaminación atmosférica, que proviene del consumo de energía y de la transformación de los flujos materiales. El diseño de los productos y bienes de consumo, así como el diseño de los propios procesos productivos y la eficiencia tecnológica de los mismos, serán los responsables de una mayor o menor emisión de contaminantes.

5.4.1.4. Las emisiones generadas por los servicios.

Los servicios urbanos de recogida y tratamiento de los residuos, los servicios de aporte de combustibles energéticos; por ejemplo el gas, etc., son causa de emisiones en función de los modelos de gestión que se apliquen.

Muchas ciudades disponen sus residuos en vertederos sin absorber el biogás generado en él. Las emisiones de metano y otros componentes pueden ser dependiendo de las características del vertedero, importantes. Lo mismo puede suceder con las perdidas en la red urbana de gas natural.

5.4.2. Emisiones a la atmósfera: consecuencias.

5.4.2.1. Incidencia de las emisiones antropogénicas en el sistema atmosférico.

La oxidación acelerada de los compuestos reducidos de carbono, nitrógeno y azufre que se habían acumulado en la necrosfera a lo largo de los tiempos geológicos, junto con la emisión de CFCs y otros gases y partículas, son los responsables antropogénicos de un probable cambio climático, de un aumento del agujero de ozono, de la reducción de compuestos oxidantes en la atmósfera y de un aumento de las lluvias ácidas en algunas regiones de la Tierra.

La disminución de la capa de ozono estratosférico, la reducción de la capacidad de oxidación atmosférica y el aumento de la temperatura del aire, son los tres fenómenos que hoy se presentan como más problemáticos, con capacidad para modificar la composición de la atmósfera global y de alterar en consecuencia, el papel fundamental de la atmósfera en el equilibrio del sistema ecológico mundial.

5.4.2.2. Incidencia de las emisiones en la atmósfera urbana.

La atmósfera urbana se comporta como un reactor químico extremadamente complejo del cual forman parte una serie de compuestos químicos y físicos que se interrelacionan de manera diversa, en función de los ritmos diarios y estacionales (radiación luminosa, temperatura, humedad, etc.), de las características meteorológicas del momento (viento, precipitaciones, presión atmosférica, inversiones de temperatura, etc.), de las características geográficas del enclavamiento de la ciudad, de las características estructurales del sistema urbano, de las actividades emisoras de contaminantes y sus ritmos temporales de emisión, etc. La reacción de algunos componentes extraños a la composición normal de la atmósfera (contaminantes primarios), con algunos parámetros físicos como, por ejemplo, la radiación solar, dan lugar a nuevos contaminantes, denominados secundarios, como el ozono troposférico, ya que se encuentra como

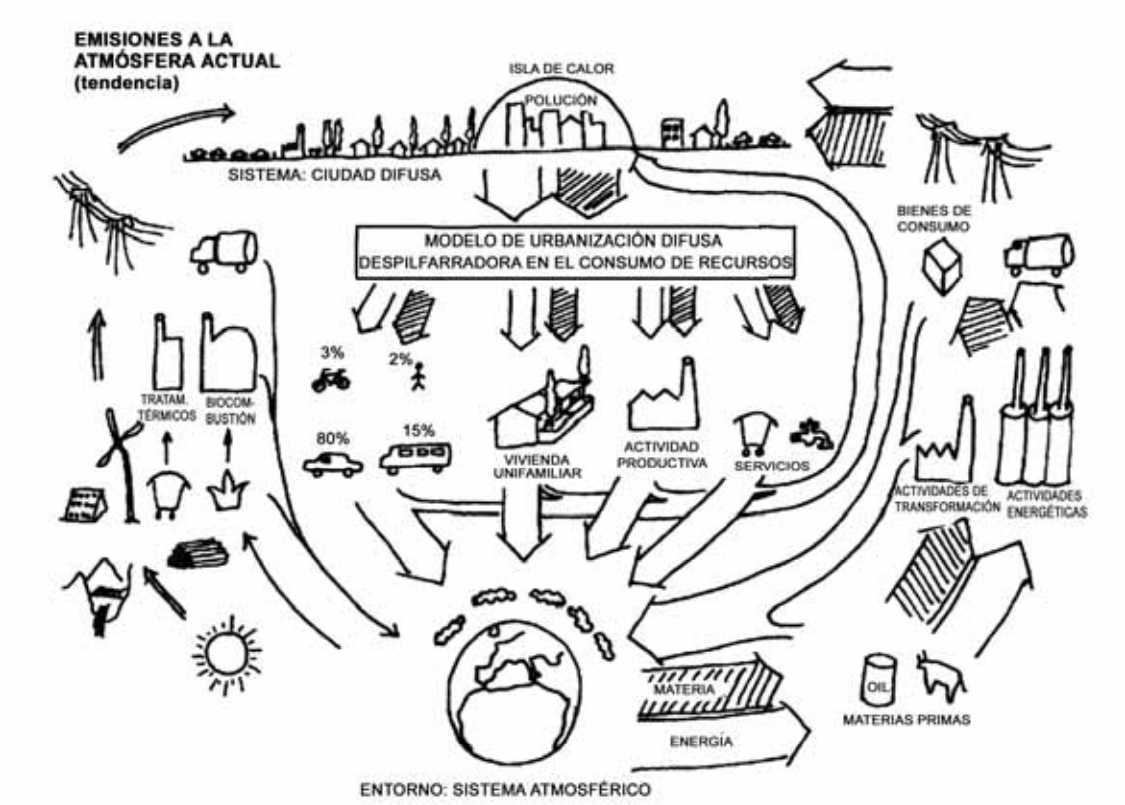
componente de la niebla fotoquímica o smog, los aerosoles ácidos y los hidrocarburos carcinogénicos, varias veces más nocivos que sus precursores directamente emitidos en la atmósfera.

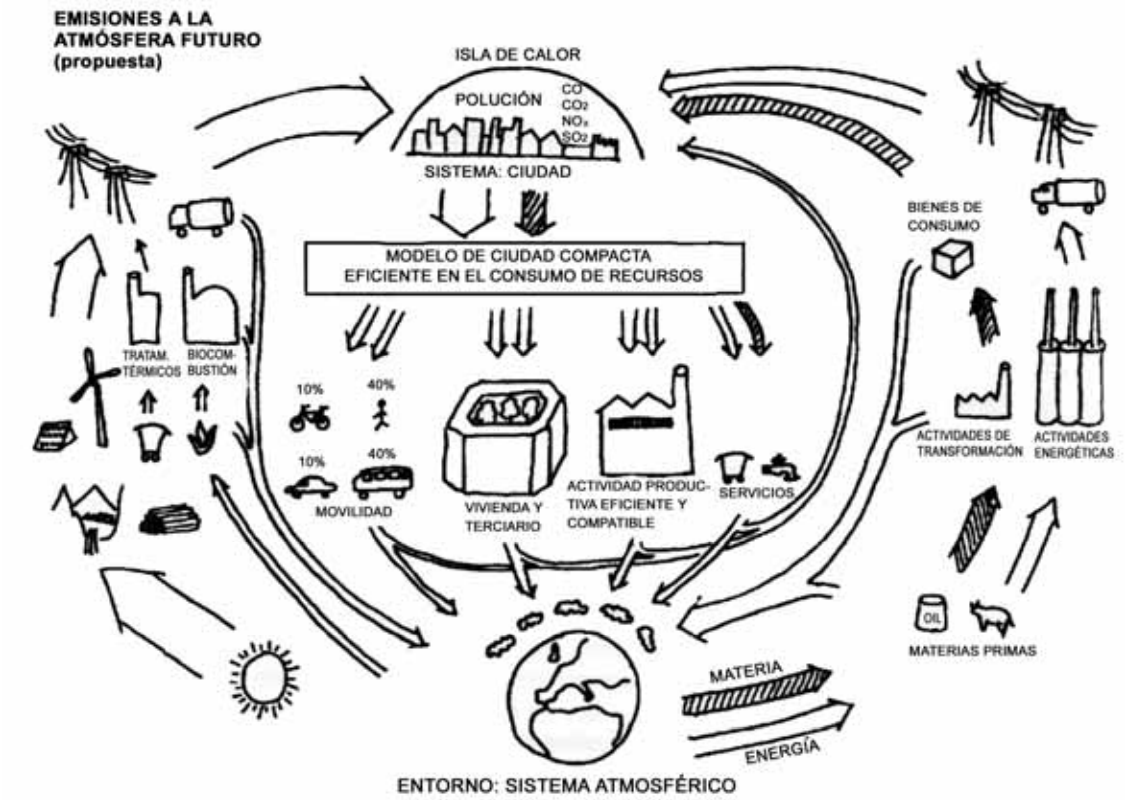
Las características de emisión, geográficas, etc. determinarán la calidad de la atmósfera urbana. Los indicadores que se suelen emplear están íntimamente relacionados con los niveles previamente legislados. Éstos atienden a los efectos potenciales que determinadas emisiones tienen para la salud de las personas y para los ecosistemas. Para situaciones episódicas de alta contaminación atmosférica por causas de estabilidad atmosférica, el percentil 98 de las concentraciones de determinados contaminantes, suele ser un buen indicador de éstas.

Cuadro 11: Indicadores de sostenibilidad con relación a la contaminación atmosférica.

enunciado	unidades	correspondencia con los flujos del modelo	escala del indicador	incidencia en el modelo	descripción
Emisiones de CO_2	-	t / a kg / hab / a kg / km²	Global	Sistemas de soporte	Estimación de las emisiones de CO_2 de todas las fuentes primarias y finales generadoras de este gas.
Emisiones de CH_4	-	t / a kg / hab / a kg / km²	Global	Sistemas de soporte	Suma las emisiones de CH4 generadas por el conjunto de fuentes primarias y finales.
Emisiones de gases con efecto invernadero.	Propuesta IPCC	t / a CO_2 equivalente	Global	Sistemas de soporte	Se suman las concentraciones de CO_2, CH_4, N_2O y CFC's ponderándolas en función de su capacidad de absorción térmica. La dificultad para estimar las cantidades de los dos últimos contaminantes, aconseja realizar los cálculos con las emisiones de metano y dióxido de carbono.

Figura 10: Modelos actual y futuro (propuesta) de emisiones a la atmósfera.





ANEXOS

ANEXO 1

CONTACTOS E TRABALLO DE CAMPO

PARA A CONFECCIÓN DO LIBRO PRIMEIRO

CONCELLO	VISITA	TRABALLO CAMPO	MAIL, TELÉFONO
A Coruña	2 Agosto. Pepe Peña (Observ.Urbano) María Rivas (Estat)		
Braga	26 Xullo Nuno Alpoim. Vcpte. Cámara de Braga		
Bragança	Dr. Nuno Cristovão. Vereador. Ing. Orlando Dra. Silva 08/10	09/10. Traballo de campo en Bragança.	
Chaves	Dra. Marta Pinheiro Arq. Rodrigo Moreira, 26/10		
Ferrol	D. Carlos Pérez D. Javier Sánchez, D. Francisco Pita (concelleiro) 10/09		
Guimarães	29 xullo. Sofía Ferreira. Víctor Fernandes. Dr. A. Trigo 14 de outubro	10 Agosto. Traballo de campo. Reunión con Sofía Ferreira	
Lugo	28 xullo. Miguel Negral	Traballo de campo. 4 de xullo	
Monforte	4 Abril 2004. Severino Rdguez. (alcalde), 20 Outubro		

CONCELLO	VISITA	TRABALLO CAMPO	MAIL, TELÉFONO
Ourense	10 Agosto. Elías Salgado (Estadtca) José M. Oliver (Urbanismo). Oficiña Urban 22/10: D. E. Novoa (concelleiro)	28 de setembro. Traballo de campo	
Peso da Régua	18 novembro. Alfredo Almeida. Vereador de urbanismo		
Pontevedra	23 de xullo: Carme da Silva (concellra) Antón Prieto (comunicación) Dª Ana Sánchez D. Juan Portela (Euipo P.E.) 29/10	Día 19. Visita a Santiago Fontán. Enxeñeiro de infraestructuras de Pontevedra e Vigo	
Porto	Arq. Pedro Guimarães Dr. A. Bruno D. Pedro Mouro (Metro Porto) 12/10/04		15 de xullo
Santiago	12/11/04. Luis Toxo (concelleiro)	1 outubro. Traballo de campo	27 xullo. Xoaquín Fernández Leiceaga
Viana do Castelo	Dr. José María Costa (vereador) 28/10/04 Vereador Urbanismo		
Vigo	14 xullo: Jesús Núñez (Ambiente) Maribel Ayuso (estadística)		
Vilagarcía Arousa	27 de xullo: Javier Villaronga (Turismo	26 de novembro. Traballo de campo. Xoan Rodríguez. Arquitecto. Javier Villaronga	
Vila Nova Gaia	12/10/04. Arq. Manuel Correia	26 xullo. Manuel Correia	
Vila Real	18 de novembro: Albertino do Fundo. Vereador de Urbanismo		

ANEXO 2

PARTICIPACIÓN CIDADÁ NA CONSTRUCCIÓN DO TERRITORIO

Ana Lorenzo, Xaime Subiela, Jorge Fente, Rosa Muñiz, Luís García

Equipa de socioloxía *Cidadanía*

CIDADANIA.

Qué é o que entendemos por participación cidadá.

Á hora de abordar as orientacións, metodoloxías e experiencias de participación cidadá na ordenación do territorio, en tanto que novas formas de xestión do público, convén caracterizar o contexto do seu desenvolvemento. De forma esquemática e a grandes trazos, poderiamos facelo como segue (Guerra, 2004):

- Os principais recursos de acción sobre o espazo non están en mans exclusivamente da Administración local, senón de axentes privados e sociais múltiples. Isto significa unha maior complexidade do ámbito, con diversos protagonistas e novas regras de xogo necesariamente colaborativas.

- Existe unha crise das políticas territoriais e dos fundamentos e finalidades da acción pública na organización de espazos. Así mesmo unha crise de lexitimidade da acción pública con base na representación, ante novas formas de lexitimación baseadas na corresponsabilización da sociedade civil nos asuntos públicos, cuestión que adquire tamén maior visibilidade social.

- As dinámicas sociais teñen unha complexidade crecente. A Administración non pode xestionar esta complexidade sen a concorrencia da cidadanía. Ademais do contido das políticas, pasan a ter

relevancia as redes relacionais que a Administración é capaz de trabar e dinamizar e que se constitúen no soporte da factibilidade das políticas.

- As políticas públicas e, nomeadamente, as locais, acrecentaron o seu ámbito de intervención a múltiples áreas atendendo a novas demandas da cidadanía. Por outra parte, téñense convertido no principal ámbito da innovación democrática, dado que a súa proximidade aos cidadáns fai máis posíbel a participación na cousa pública.

Neste contexto, polo tanto, a previsibilidade propia da planificación faise dubidosa, e gaña valor unha concepción máis estratéxica ou pro-activa da acción pública. Por outra parte, a multiplicidade de axentes fai oportuna a busca de sinerxías e de accións coordinadas.

A participación cidadá nas políticas públicas ven xogar o seu papel en diferentes dimensións que pasamos a trazar.

1) Lexitimación democrática. Aínda que sigan a ter vigor as fontes de lexitimidade que emanan dos procesos de elección democrática de representantes e a conformación de gobernos (a través das organizacións políticas), existe un desencanto social a respecto da actuación destes gobernos. En ocasións a lóxica electoralista e curtopracista, xunto coa distancia entre a clase política e a cidadanía, xoga en contra da cooperación en favor do ben común entre a Administración e a sociedade civil. Pero no ámbito das políticas concretas (de urbanismo, de vivenda, de servicios sociais, etc.) reclámase a interlocución coa sociedade civil vertebrada (e as distintas posicións e intereses nela representados) como garante da defensa do interese xeral.

2) Mellora na calidade da xestión das Administracións Públicas, a través da introducción da perspectiva do cidadán, na súa dimensión de beneficiario ou destinatario das políticas. A imaxe dos novos paradigmas de xestión da calidade nas empresas privadas, a Administración Pública busca gañar na eficacia e na eficiencia da súa acción interesándose por incorporar a visión, as achegas e as demandas da cidadanía. A denominada Administración aberta ou receptiva comprende a participación da cidadanía como unha forma de mellorar a calidade das decisións e o seu propio rendemento.

3) Ampliación e xeración de recursos: capital social. Existe un desequilibrio entre as demandas cara á Administración Local e as súas competencias e recursos. Tamén existe un desbordamento da capacidade do sector público para confrontar os novos retos de inclusión social e desenvolvemento económico. Os poderes públicos non teñen capacidade por si mesmos de confrontar estes retos, polo que precisan activar as capacidades de resposta dos ámbitos privado e social. O capital social, entendido como as redes de cooperación horizontal entre a sociedade civil, é clave para mellorar as capacidades do conxunto da sociedade para afrontar con éxito os novos retos, e incluso para mellorar o rendemento das Institucións públicas.

4) Activación da responsabilidade cívica e dimensión educativa. Fronte á lóxica dos grupos de interese, que é unha lóxica competitiva, perséguese construír lóxicas cooperativas baseadas en proxectos comúns, aglutinadores, como novos depositarios colectivos da idea de interese xeral. Ao mesmo tempo, o carácter educativo da participación cidadá ten un carácter máis substantivo, ou de contido: a participación en procesos de toma de decisións e a posta en común de saberes e perspectivas permite a capacitación de poderes públicos e sociedade civil na comprensión dos problemas urbanos e territoriais e na ideación e posta en marcha de respostas efectivas a estes problemas.

Estes catro niveis necesariamente redundan en procesos de transformación social. A participación social, en tanto que proceso no que se conseguen dinamizar os recursos creativos da poboación, é o instrumento de mudanza das dinámicas que máis están a ameazar aos espazos locais e ás súas capacidades de responder de forma xusta e igualitaria ás necesidades sociais, a saber, o esgotamento de recursos e a uniformización cultural (esgotamento das respostas da comunidade local aos novos problemas, desde e en base a cada realidade social, cultural, identitaria, etc.).

As dúas dimensións levan á busca de procesos de transformación social e territorial que sexan procesos de rexeneración (nun caso enerxética e noutro de rexeneración de información). Non se propón, polo tanto, atender exclusivamente a unhas metas fixadas (en forma de índices de calidade de vida), senón de atender e traballar esas capacidades de rexeneración. A dinamización e a creación de espazos de participación social contribúe a esa rexeneración informativa. Será no contraste de visións e perspectivas (dos problemas e das posibles solucións e aspiracións...) desde e entre distintos colectivos sociais, onde se asentará o traballo de construcción de coñecemento e de proxecto de cidade.

Para poder falar de procesos de participación cidadá nas políticas sobre o territorio requírense algunhas características que non sempre se dan en todas as prácticas autodenominadas participativas.

Unha perspectiva ambiciosa das capacidades da participación cidadá para acadar obxectivos tanxibles en todos os niveis antes mencionados vai máis alá da consecución da lexitimidade dunha política baseada na recollida das opinións dos distintos sectores implicados. Acadar maiores capacidades de goberno e de rexeneración comunitaria para incidir na transformación social e urbana pasa necesariamente por 'compartir poder', e por comprender a participación como:

- un proceso a longo prazo de cambio de cultura política nas relacións entre as Administracións Públicas e a sociedade civil,
- de fomento da cidadanía responsable dos asuntos de interese xeral,
- de promoción da creatividade comunitaria,
- de promoción de novos modelos colaborativos de relacións entre axentes,

- dun novo modelo de toma de decisións cooperativa con base na deliberación pública,
- de mellora receptividade e do rendemento da Administración pública.

Algunhas concrecións do significado de compartir poder serían:

1) Partir dos problemas sentidos polos cidadáns, significativos para eles. Non se trata de marcar a axenda, senón de formular tamén de forma aberta e colaborativa cales son os temas relevantes a tratar. A comunicación debe ser horizontal e multidireccional. A relación é non tutelar, o cal non significa que sexa igualitaria, xa que a participación está mediada por relacións de poder (atravesada por dominacións económicas, culturais e de autoridade). As metodoloxías de traballo teñen que xogar un papel na minimización dos efectos que estas relacións de poder asimétricas teñen sobre a relación cooperativa.

2) Construír un diagnóstico conxunto, integrando distintos saberes nunha relación non xerarquizada, senón reciprocamente educativa. Trátase de integrar os coñecementos científicos cos saberes sociais, para poñelos en conxunto ao servizo da mellora da calidade de vida.

3) Promover a creatividade social. Que as decisións se tomen de forma democrática é unha das dimensións a coidar, pero en moitas experiencias as enerxías vertidas nesta dirección esquecen que tamén se debe coidar que as decisións sexan realmente transformadoras, factibles e que incidan positivamente no territorio, na súa habitabilidade e na súa sustentabilidade. Faise necesario mobilizar a multiplicidade de recursos (de saber, acción...) dispersos na sociedade en beneficio do común. A creación de redes sociais, de novas formas de encontro e de aprendizaxe, a dinamización de espazos onde poidan expresarse as minorías e onde se dean repostas aos problemas globais desde a cultura local... constitúen, pois, unha das materias máis centrais e, ao tempo, menos desenvolvida na maior parte dos procesos participativos.

4) Incorporar perspectivas e subxectividades desde todo o abano de posicións sociais: que estean vinculadas ao proceso cantas máis perspectivas diferentes, mellor, independentemente do representativas que poidan ser numericamente cada unha delas. Trataríamos de vincular a distintas institucións e entidades, distintos sectores económicos, distintos campos de coñecemento, distintos sectores da poboación (mulleres, mozos, maiores, desempregados, persoas do núcleo urbano, persoas da periferia, etc.).

5) Articulación dos planos político, técnico e social. A participación da cidadanía non exime aos representantes políticos das súas responsabilidades e o seu papel activo. Non se trata de ceder a responsabilidade, senón compartir poder: abrindo espazos de diálogo entre as posicións social, técnica e política; comprometéndose coa integración da perspectiva cidadá; facendo un esforzo por trasladar os propios criterios á vez que se integran os criterios dos axentes e colectivos sociais.

6) Protagonismo das entidades sociais. As entidades asociativas, empresariais, educativas, mediáticas, etc. actúan como nodos vertebradores en diferentes sectores e ámbitos da sociedade e teñen unha clara potencialidade para propoñer e asumir iniciativas dinamizadoras. Estas entidades teñen un valor fundamental na articulación do capital social, asumindo:

   - Unha función difusora, actuando como axentes de promoción e información para que a cidadanía coñeza con claridade o proceso de elaboración dunha política.

   - Unha función mediadora, facendo posible, a través a súa vinculación aos espazos de participación, que os intereses, expectativas e necesidades sentidas teñan unha presencia clara no proceso, e poidan integrarse nun acordo xeral.

   - Unha función vertebradora, implicándose na construcción de redes de cooperación horizontal entre os distintos sectores sociais, e entre estes e a Administración Pública.

   - Unha función activadora, actuando como espazos a través dos que a cidadanía poida ter unha participación activa.

   - Unha función pedagóxica, como espazo de exercicio da cidadanía activa que posibilita a contribución da sociedade civil ao ben común, e de corresponsabilización na xestión da cousa pública.

7) O compromiso e efectivización de que o producido nos espazos de participación vai ser incorporado nos espazos formais de representación, e vai ter unha traducción efectiva nas políticas e no seu desenvolvemento. Os espazos de participación son espazos de reformulación das relacións, de creatividade social e de construcción colectiva. Os espazos lexítimos espazos de representación para a aprobación vinculante das políticas seguen a ser espazos de representación institucional: gobernos, cámaras de representantes... mesmo existen en moitas Administracións novos órganos de carácter consultivo que responden a esta necesidade de introducción da perspectiva dos sectores sociais vinculados a cada área (Consellos); estes órganos intentan conxugar a lóxica da participación cidadá co carácter representativo a nivel social, vinculándoos aos órganos de representación institucional.

As institucións gozan da lexitimidade última da decisión. O que garante que os procesos sexan participativos e o compromiso que desde estes espazos representativos se teña a respecto das propostas creativas da sociedade (á que representan). Polo tanto, as experiencias de democracia participativa impulsadas desde a Administración non se formulan como un mecanismo substitutivo dos propios de goberno na democracia representativa, senón como unha estratexia de afondamento democrático e de vínculos de contido entre estes representantes e a sociedade á que representan.

As experiencias de participación cidadá teñen no ámbito local o seu espazo máis activo de desenvolvemento. Corresponden tamén a este ámbito as competencias locais en ordenamento do territorio o que atribúe á participación cidadá nas políticas sobre o territorio un campo de potencialidades.

O cambio de paradigma da acción pública. A *gobernanza* do territorio.

As novas formas de xestión do público con base na participación cidadá, veñen inscribirse e significar un cambio de paradigma na propia concepción da relación Administración - Cidadanía así como da función e papel do coñecemento técnico e do tipo de ferramentas (Plans, etc.) acaídas ás novas condicións de posibilidade urbana. A táboa seguinte pretende achegarse ás distintas dimensións dese cambio.

Concepción tradicional	Novas formas de participación cidadá na ordenación do territorio
Monopolio técnico do coñecemento (expertocracia)	▪ Concepción complexa e pluralista da sociedade: pluralidade da información e dos saberes
Monopolio político da decisión (partitocracia)	▪ Concepción complexa da sociedade: articulación de intereses, construccións participadas dos obxectivos públicos. Interdependencia de lóxicas non xerárquicas. ▪ Corresponsabilidade cidadá nos asuntos públicos
Monopolio da Administración Pública da intervención ("paternalismo burocrático")	▪ Concepción complexa da sociedade: actuación sinérxica dos axentes públicos, privados e sociais. ▪ Rol habilitador, facilitador da Administración Pública, co obxectivo de activar e articular o conxunto das accións públicas, privadas e sociais en favor do ben común. ▪ Proceso de aprendizaxe/capacitación para as institucións públicas.
Sociedade, concepción pasiva: obxecto sobre o que se actúa,	▪ Cidadanía, concepción activa: suxeito(s) autónomo(s), con criterios, intereses e vontades propias. Suxeitos que deben compartir a decisión e colaborar na acción.
Acción unidireccional da Administración municipal (que en ocasións inclúe a articulación pluralista de intereses sectoriais)	Importancia da receptividade da Administración e a súa capacidade de diálogo coa sociedade incorporando: ▪ Redes participativas: articulación redes públicas e sociais inclusivas que integren máis que os actores da "comunidade política" do ámbito sectorial de que se trate. ▪ Implicación dos actores vertebradores da sociedade. ▪ Implicación do tecido social en xeral e do conxunto da comunidade, estratexia inclusiva.
Articulación de intereses prefixados (neocorporativista) : negociación de actores predeterminados que xogan previamente como lobbies organizados.	▪ Dar cabida a sectores subrepresentados, marxinalizados (inclusión). ▪ Proceso que promove implicitamente cambios culturais no ámbito municipal (no estilo das políticas e nas relacións dos actores), e institucionais (normas e espazos/estructuras de participación) ▪ Deliberación cidadá: espazos participativos de construcción do común (Consellos, Foros...).
Concepción vertical de cada materia de xestión. Preeminencia do departamento como unidade administrativa (lóxica incrementalista do ámbito competencial).	▪ Transversalidade para os asuntos horizontais: coordinación interdepartamental, aposta sinérxica. Implicación horizontal da institución, compromiso e corresponsabilización dos departamentos. Aproveitar as distintas accións colaborando en estratexias.

Concepción tradicional	Novas formas de participación cidadá na ordenación do territorio
Materias competenciais compartimentadas por distintas Administracións	▪ Gobernación multinivel: articulación das accións sobre o territorio desde o próximo. Subsidiariedade e diálogo interinstitucional. Concello como catalizador no próximo e no concreto das accións públicas das distintas Administracións.

Pola súa banda, a asunción dunha perspectiva participativa do planeamento, significa tamén reconceptualizar os propios plans como ferramentas de deseño e xestión do espazo. Na táboa seguinte recollemos de forma esquemática o tránsito nesta concepción dos plans.

Concepción tradicional	Novas formas de participación cidadá na ordenación do territorio
Plan: texto ordenador da acción pública.	▪ Estratexia mobilizadora: activación social, que articula e impulsa a acción pública, privada e social. Debe xerar entusiasmo e canalizar a creatividade social.
Plan: guieiro previo á acción.	▪ Proceso de dinamización social, proxecto de intervención en si mesmo que pretende surtir efectos sobre o territorio. O proceso comprendido como unha aprendizaxe colectiva. ▪ O propio proceso de elaboración do Plan produce efectos transformadores do obxecto e dos participantes.
Centralidade do producto texto. Diagnóstico + Plan.	▪ Centralidade do proceso de elaboración como estratexia de implicación da sociedade (consenso estratéxico social e político); xerador de dinámica social, articulador dunha rede pública e social de implementación das liñas de acción.
Primacía do momento técnico. Plan como organizador da política pública baixo criterios científico- técnicos filtrados polos responsábeis políticos.	▪ Primacía do momento social: momento de reflexividade social e de deliberación na construcción do común (público e social). Carácter pedagóxico do proceso para os participantes. ▪ Estratexia de apropiación do proceso por parte dos participantes.
Nas Administracións públicas delimitación aséptica das funcións na implementación dunha política: políticos = decisores, técnicos = executores.	▪ A implementación confunde as dimensións técnica e política sendo precisa a súa implicación operativa. ▪ Necesidade de implicación clase política e do corpo técnico municipal como garantía para a continuidade do proceso. ▪ Importancia para as decisións operativas dos técnicos públicos ligados implementación das políticas.
Centralidade na elaboración do Plan do técnico – consultor.	▪ Incorporación central do técnico dinamizador de participación cidadá.

A necesidade de metodoloxías fronte ao espontaneismo e o voluntarismo.

Os procesos de participación cidadá en políticas públicas, cando incorporan o conxunto de presupostos explicitados no primeiro apartado deste artigo, requiren de metodoloxías de traballo rigorosas. É habitual que falar de participación nos remita, no noso imaxinario, a espazos de tipo asembleario onde, de forma difícil de ordenar, se suceden as intervencións duns e outros, sen que sexa fácil e unívoco concluír cales foron os acordos e os avances realizados, no caso de que houbera algún. Tamén é habitual que, cando toda a metodoloxía empregada é unha orde do día e unha quenda de palabras, o resultado non diste moito desta imaxe que acabamos de describir.

Os espazos de participación son espazos de producción colectiva (de diagnósticos, de propostas, de información, de aprendizaxes...) que se basean na deliberación. Acadar os seus obxectivos de participación

horizontal e de consecución de análises, acordos ou propostas concretos require da implementación de metodoloxías de reunión que teñan en conta, cando menos, as características dos participantes (o seu número, a súa diversidade, a súa información previa...) e os obxectivos concretos que se perseguen en cada momento ou en cada fase (de análise, de creatividade, de priorización de liñas, de toma de decisións...).

Exporemos a continuación algunhas orientacións metodolóxicas xerais e exemplos técnicos concretos para orientar e dinamizar con profundidade e rigor un proceso de participación, facendo especial fincapé nos espazos deliberativos.

Con carácter xeral, un proceso participativo debe coidar a xeración de confianza na transparencia e claridade do propio proceso e dos seus fins por parte do conxunto de persoas e organizacións implicadas. Para iso, tanto nas reunións, obradoiros ou órganos de participación, como nos documentos e actas deben respectarse as seguintes pautas:

a) Abrir o proceso a todas as persoas e organizacións identificadas como relevantes (buscando a súa participación dunha maneira activa) e a todas as que queiran voluntariamente participar (favorecendo espazos e ferramentas para que o fagan).

b) Recoller as opinións sen ningún tipo de discriminación excluínte: as persoas que participan teñen que poder seguir a pista das súas achegas, e teñen que ver recoñecido o valor da súa contribución.

c) Coidar a transparencia informativa, a recollida dos acordos, os procedementos para chegar a eles (evitando o silenciamento, a manipulación, traballando en procesos de busca de consenso, etc.)

d) Cumprir os compromisos adquiridos. Este é o principal elemento de confianza no conxunto dun proceso e leva de seu a tanxibilidade dos efectos positivos sobre a mellora das condicións de vida no territorio que finalmente ten o esforzo e dedicación de cada quen. É, polo tanto, o principal elemento motivador.

Como tal proceso participativo, na dimensión de trabar novas redes de relación e construír proxectos comúns entre diferentes, buscará diluír as dinámicas competitivas entre sectores e organizacións en favor de elementos de encontro, de escoita activa e de busca de posibilidades de estratexias comúns. Non se trata de forzar consensos, pero si de explorar posibilidades de construcción colectiva desde a diferencia, a autonomía e a liberdade de cada quen. Con referencia a este obxectivo enunciamos as seguintes pautas:

a) Iniciar o traballo por un diagnóstico da situación. É habitual que os participantes se descoñezan entre si e proxecten uns cara outros imaxes cargadas de prexuízos. O exercicio do diagnóstico permite tomar en conta as perspectivas e necesidades doutros axentes ou colectivos de poboación: significa coñecelas, contribuíndo á substitución de prexuízos por xuízos, e tamén integralas como problemas a resolver, contribuíndo ao cambio de estratexias competitivas por estratexias de cooperación. Polo tanto serve tamén para a construción do interese xeral por superación (integradora) dos intereses ‘particulares’.

b) Despersonalización dos argumentos ou propostas. Queremos centrarnos no contido das reflexións e non no xogo de alianzas ou inimizades establecidas previamente entre os actores. Empregamos, para iso, técnicas que despersonalizan as ideas e as poñen a circular nun espazo común. En talleres presenciais convén conseguir esta 'distancia' a través do traballo en pequenos grupos heteroxéneos que escriben as súas ideas e as plasman nun panel común á vista de todo o mundo pero no que xa non se sabe 'quén dixo qué'. Noutras fórmulas non presenciais como os cuestionarios a varias voltas (baseados na técnica Delphi) é positivo que cada participante descoñeza quen son as outras persoas que están achegando opinións e visións ao proceso.

c) Producción colectiva de coñecemento. Non se trata de recoller as ideas previamente conformadas de cada quen, senón poñelas en xogo para construír novo coñecemento: abrir un proceso de reflexión colectiva que axude a pensar, querer e esperar en base a máis información, máis contraste, máis coñecemento e máis implicación.

d) Levar o debate aos espazos de deliberación xa existentes. A través de guieiros de reflexión e de sistemas de retroalimentación da información, trasladar preguntas-provocación sobre os temas a tratar ás familias, asociacións, clubs de xubilados, etc., de maneira que vinculen as cuestións do ben común ao seu quefacer diario.

e) Promover o coñecemento directo. Por exemplo, as visitas das organizacións duns barrios a outros barrios, para valorar as necesidades presentes en cada un deles e establecer criterios de priorización en común.

f) Grupos de traballo. Os grupos pequenos favorecen o coñecemento mutuo e a participación activa. É recomendable traballar inicialmente con grupos homoxéneos (só de xente nova, só de asociacións, só de técnicos…), para facilitar a comunicación, a liberdade de expresión e evitar algunhas asimetrías de posición ou prestixio que median na dinámica dun grupo. Despois desta fase, onde as persoas van coñecéndose e familiarizándose cos debates e as distintas técnicas, pásase aos grupos mixtos ou grandes plenarios onde se verte e articula o traballo de todos.

Ademais da confianza e a construcción de relacións cooperativas, é necesario adecuar as metodoloxías de traballo aos obxectivos de análise, información, ideación de propostas, etc.. que o proceso require. Prímanse os esquemas previos que conduzan os esforzos de todos nun mesmo sentido. Por exemplo, as árbores de problemas, as análises DAFO, os fluxogramas, os mapas de relacións entre axentes... Estes esquemas permiten centrar os debates cando se utilizan como referencia gráfica na que ir engadindo as distintas achegas.

Son moitos e moi diversos os espazos de participación sobre os que poden articularse estes procesos. Desde obradoiros illados, á medida de cada colectivo ou organización, a espazos que se prolongan durante procesos trabados de diagnose e proposta de liñas de actuación, pasando polos órganos integrados nas propias administracións, case sempre de carácter consultivo (Consellos de urbanismo, de medio ambiente,

de muller...). tamén son moi útiles as novas tecnoloxías da información polo seu carácter difusor e facilitador do aceso á información que os propios procesos van xerando.

Como orientación xeral convén facer un deseño múltiple de espazos e mecanismos de participación, para favorecer a adecuación á diversidade de actores e sectores. A modo de exemplo, indicamos aquí os trazos metodolóxicos máis concretos utilizados nas mesas de traballo (normalmente mesas que abordan un tema específico):

- A metodoloxía das mesas de traballo persegue a escoita mutua, a participación activa e o avance nos obxectivos.

- Nos plenarios (cando se debate entre todos os participantes da mesa) situámonos en círculo para facilitar vernos e escoitarnos sen dificultade, e facendo ver que todas as achegas teñen a mesma importancia.

- Para ordenar as quendas de palabra e orientar os debates sen dispersarnos, contamos co labor dunha moderadora. Entre as súas funcións tamén está a de animar a que todo o mundo tome parte.

- Os plenarios son espazos para a posta en común e para debater e poñerse de acordo. Este traballo vese favorecido pola utilización de paneis onde ir plasmando por escrito e esquematicamente as ideas e valoracións.

- Para favorecer unha reflexión máis activa que a que pode darse no plenario, dividímonos en grupos de traballo de catro ou cinco persoas, ou en parellas. Deste modo, nunha relación máis directa e cércana, facilítase que todas as opinións se expresen con maior comodidade.

- O producto de cada reunión é recollido nunha acta. Deste modo avanzamos no traballo e facilitamos que se incorporen novas persoas a el. Nas actas non se recolle quén di qué: o importante é qué se di, resaltando o elemento de construcción colectiva sobre os protagonismos individuais.

- Todos os membros da mesa reciben unha convocatoria da seguinte reunión, onde se explícita a orde do día e se adxunta a acta da reunión anterior, así como a das outras mesas. Para isto utilizamos o correo electrónico e o postal, segundo a opción de cada quen.

A potencialidade da participación na planificación do espazo. Experiencias específicas.

Nas liñas que seguen presentarase unha breve exposición de experiencias de participación desenvolvidas en Galicia e no Norte de Portugal. Todas elas foron realizadas en distintas cidades do Eixo Atlántico e responderon a diferentes proxectos, polo que faremos unha presentación sumaria das súas características comúns e das principais virtualidades e eivas asociadas, sen entrar a distinguir polo miúdo as particularidades locais.

Órganos de Representación Sectorial na Institución Municipal (Consellos Municipais)

Un dos desenvolvementos da apertura da institución municipal á participación cidadá é o constituído polos consellos sectoriais. Estes consellos son órganos dotados do seu regulamento, aprobados polo pleno municipal, e constituídos por representantes dos sectores considerados relevantes para a actuación do departamento municipal en cuestión, sexa na súa calidade de axentes sociais activos, sexa na súa calidade de destinatarios das políticas. Deste xeito, o consello económico e social estará constituído principalmente polos sectores sindical e empresarial; o consello de urbanismo polos sectores inmobiliarios e da construcción, así como polos colexios profesionais do ramo; o consello de ambiente polas asociacións ecoloxistas, a universidade e os institutos de investigación, etc.

Os mecanismos de elección dos membros son variables, anque descansan en gran medida no tecido asociativo vertebrado. Destaca, polo tanto, o carácter representativo destes órganos: cada membro *representa* ao seu sector social, económico ou profesional.

Así mesmo, adoitan ter presencia nos consellos membros das distintas forzas políticas con representación municipal. Constitúense, polo tanto, en espazo de articulación da acción institucional e o tecido asociativo sectorial.

Os consellos son convocados polo seu presidente, normalmente o responsable político da área municipal da que se trate, e teñen carácter deliberativo e de consulta, máis non vinculante.

Algunhas das limitacións observadas nas experiencias concretas serían, de forma sumaria:

- Sectorialización: os consellos constitúense para un ámbito competencial delimitado (ben urbanismo, ben ambiente, ben desenvolvemento económico...) que non sempre favorece unha visión integral da complexidade de necesidades e dinámicas articuladas coa actuación sobre o territorio.

- Centrado en representantes: estas persoas representantes teñen a encomenda de ser vehículos de transmisión das informacións, opcións ou problemáticas abordadas cara o conxunto do seu sector, así como de transmitir o sentir deste sector ás reunións dos consellos. Adoita ser difícil cumprir este papel, que dependerá moito da dinámica participativa interna das asociacións e do tempo que poden realmente dedicarlle aos temas abordados nos consellos.

- Por outra banda, o carácter non vinculante das propostas do consello pode resultar desmotivador para as asociacións dedicaren máis tempo e recursos a abrir debates e posicionarse sobre os temas.

- Na dinámica concreta, as entidades sociais representadas adoitan ter limitacións para posicionarse sobre o contido de documentos técnicos complexos. Non sempre contan con tempo nin con formación abondo para manexar os temas. Nas experiencias que coñecemos, os esforzos de apoio neste sentido de traducción da linguaxe técnica son escasos.

- Os consellos non sempre permanecen activos: as dinámicas son distintas en cada caso, pero é frecuente que pasen moitos meses e mesmo anos sen seren convocados.

Plans de actuación participados.

Se no caso anterior o eixe articulador é un ámbito competencial da administración local, neste caso trátase de articular a participación en torno a unha política pública, a un plan de intervención. Exemplos destas prácticas teñen sido os plans de accesibilidade (Vigo), o ordenamento dos equipamentos públicos (Guimarães) ou as Axendas 21 Locais emprendidas na maior parte das cidades do Eixo Atlántico e que están aínda en curso á altura do peche desta edición.

Nalgúns casos delimítanse os sectores asociativos que se consideran máis próximos á problemática a tratar (seguindo o modelo dos consellos sectoriais) e organízase con eles unha axenda de traballo que vai desde o acordo sobre o diagnóstico da situación ata as propostas de acción. Nalgúns casos estas comisións participativas (onde traballan en común responsable político, técnicos e membros das asociacións vinculadas á problemática da que se trate) chegan a conformarse en axente colectivo de deseño, impulso e desenvolvemento do plan. Por exemplo, no plan de accesibilidade desenvolvido en Vigo, a comisión chegou a deseñar a campaña de sensibilización.

Noutros casos, como a Axenda 21 Local promovida desde o Eixo Atlántico, o ámbito de traballo é máis amplo, polo que se formula unha apertura a todo o tecido asociativo e á cidadanía en xeral. Neste caso búscase dinamizar á cidadanía de cada municipio na súa corresponsabilidade sobre a calidade de vida e a sustentabilidade. Constitúense máis de un grupo de traballo, poténciase a perspectiva integral, partindo dos problemas sentidos máis que de ámbitos competenciais prefixados e articulando órganos de participación social con órganos de participación dos técnicos municipais e con órganos de seguimento conformados polas distintas forzas políticas con representación.

Algunhas das dificultades coas que se confrontan os plans de actuación participados son as que seguen:

- Dificultade para soster a participación no tempo: adoitan lanzarse con impulso nas fases de diagnose e deseño e vir a esmorecer a participación nas fases de desenvolvemento, seguimento e redefinición de obxectivos. Dunha parte son procesos esixentes para as persoas e entidades que participan (en tempo, en dispoñibilidade, en esforzo creativo e de entendemento con outros...), que, polo tanto, son susceptibles de producir desgaste. Doutra parte, non sempre a Administración responde ás expectativas que as entidades participantes depositan nela (porque non mobiliza orzamento suficiente, os prazos e os resultados se alongan, os responsables políticos poden cambiar e non dar continuidade ao proxecto...). Isto esperta sensación de frustración e desmotivación.

- Os recursos dispostos para favorecer a participación (persoal técnico, metodoloxías, soportes de difusión e información, etc..) adoitan ser escasos. Isto redunda no alcance da mesma: por economía, chámase a participar ás asociacións organizadas, desatendendo os colectivos menos

vertebrados e, polo tanto, menos representados. Cando se trata de municipios con escasa vertebración asociativa ou escaso dinamismo da mesma, a apertura de procesos participativos nace feble pola base.

- A institucionalización destas novas prácticas de participación é feble: mentres un plan é participativo, outras políticas do departamento desenvólvense baixo outros paradigmas; unha vez rematada o documento chamado 'plan', adoitan diluírse os espazos de participación xerados.

Plans de dinamización comunitaria.

Outro tipo de experiencias de participación con base territorial, ámbito identitario de barrio e abordaxe integral da calidade de vida dos moradores, son os plans de desenvolvemento comunitario, os plans integrais de barrio e algúns desenvolvementos de plans de rexeneración urbana que poñen o acento na vertebración e dinamización da poboación (residente, propietarios de negocios, etc.).

Neles a Administración facilita os medios para a propia autoorganización cidadá e a construcción de proxecto comunitario. Dotando de locais, persoal técnico e apoio económico para o desenvolvemento de actividades, estas intervencións son xeradoras de novas asociacións (por exemplo entre os colectivos menos vertebrados) e potencian a intercooperación entre as asociacións e colectivos presentes para abordar un proxecto de barrio en común.

En función das problemáticas específicas, adoitan constituír mesas de traballo temáticas e interasociativas; realizar actividades de encontro e de recuperación da identidade propia e común; diagnosticar e elaborar propostas de ordenamento, de vivenda, de seguridade...

Estas experiencias teñen os seus puntos fortes no traballo de dinamización desde a base (polo tanto, no carácter intensivo e extensivo da participación), e en contar con persoal técnico experto en participación, que dota de metodoloxías de traballo e cumpre un papel activador e dinamizador. Pola contra, normalmente existe un alto grao de dependencia económica de institucións públicas e os fondos non sempre se estabilizan no longo prazo. Na relación coa Administración local, non existen canles normalizadas que integren o labor comunitario co labor municipal; o traballo articulado entre Administración e entidades vinculadas ao plan comunitario non está garantido e poden sucederse etapas de cooperación e etapas de conflicto ou mesmo certa 'competencia'.

Avaliación de experiencias.

Nas exposicións anteriores xa vimos facendo balance e avaliación de distintos tipos de experiencias. Imos formular agora a visión das propias organizacións sociais, tomando como referencia as do municipio de Vigo. Presentamos, a tal efecto, as conclusións de dúas mesas de traballo celebradas no ano 2003 e nas que participaron membros de 32 asociacións da cidade.

¿Quen e con quen participar? As relacións entre actores

Para facer a análise máis sintética, distinguimos tres grupos de actores principais: A Administración Local, as entidades asociativas e a cidadanía non organizada. Analizamos as relacións de cada unha coas outras dúas e tamén as relacións que se establecen dentro do grupo de entidades asociativas, entre unhas e outras organizacións.

Diagnóstico das relacións entre Administración Local e Tecido Asociativo

Elementos negativos a superar	Elementos positivos
• Existen relacións de desconfianza mutua • A Administración non ten en consideración ao Tecido Asociativo	• Existen experiencias reais de cooperación: Plans municipais participados, servizos coxestionados... • Estas experiencias constitúen unha bagaxe para ir avanzando

Diagnóstico das relacións dentro do Tecido Asociativo

Elementos negativos a superar	Elementos positivos
• Conflitos e relacións de competencia entre asociacións • Illamento das asociacións: cada unha polo seu lado • Falla de comunicación entre asociacións	• Existen experiencias de relación e traballo conxunto entre asociacións: federacións, foros comúns

Diagnóstico das relacións entre Tecido Asociativo e Cidadanía

Elementos negativos a superar	Elementos positivos
• Falla de implicación da cidadanía no traballo das asociacións • Falla de credibilidade das asociacións	• En comparación con outros lugares, Vigo é un municipio cunha vida asociativa moi activa.

Diagnóstico das relacións entre Administración Local e a Cidadanía non asociada

Elementos negativos a superar	Elementos positivos
• En moitas ocasións a cidadanía está de costas ao espazo e ás políticas públicas. Non as coñece, non coñece as competencias da Administración e non se implica. Relaciónase coa Administración como demandante, sen corresponsabilidade.	[Non se indicaron]

Propostas para un modelo de relacións colaborativo e corresponsable.

- Fomentar proxectos de participación de abaixo cara arriba, onde a cidadanía teña parte protagonista na construción de proxecto e a Administración saiba executalo con eficacia. Isto significa unha Administración ao servizo dos cidadáns e unha cidadanía corresponsable e permite recuperar a ilusión.

- A participación debe ser universal. Todos os colectivos sociais (maiores, discapacitados, traballadores, de todos os barrios...) teñen que ter habilitadas canles que se adapten ás súas posibilidades, dispoñibilidades de tempo, capacidades, etc.

- O tecido asociativo debe cumprir o seu papel de articulador da participación da cidadanía. As relacións deberan tender a ser cidadanía – asociacións – Administración. Para iso as asociacións temos que gañarnos o respecto da cidadanía, traballando ben e evitando caciquismos.

- Diferenciar participación de reivindicación. Potenciar os elementos de participación activa, corresponsable e de construción de proxecto en común.

- Educar para recuperar o sentido cívico. Pasar do 'meu' problema aos problemas comúns e xerais. Evitar que os colectivos con problemas específicos se sintan sos: 'os teus problemas son os problemas de todos'. Construír unha cidadanía activa e solidaria.

- Tecer máis as relacións entre asociacións. Construír unha rede de información que se faga eco do traballo e dos problemas percibidos por unhas e outras.

- Ter canles entre as asociacións para participar xuntas naquilo que atinxe a todos.

- Potenciar que todos os cidadáns teñamos un compromiso co público. Abandonar a mensaxe da Administración de que 'xa che resolvemos nós o problema'.

¿Como participar? As canles e as metodoloxías.

Seguindo o mesmo esquema de diagnóstico ordenado en elementos positivos e negativos, abordáronse as distintas formas de levar adiante procesos participativos, avaliando tanto os desenvoltos pola Administración, como o funcionamento asociativo.

Elementos negativos a superar	Elementos positivos
• Coa Administración as canles son moi burocráticas, hai que estar sempre "mendigando" • Os consellos e órganos de participación existentes non funcionan • A Administración non rende contas dos compromisos adquiridos • Nas asociacións existen carencias de formación en participación, o que leva a organizacións pouco democráticas • A sociedade muda máis rápido que o que dan evolucionado as asociacións. Cambios no uso do tempo, culturais, etc. tradúcense nunha caída da participación asociativa	• A Administración abre espazos de participación e existe, neste sentido, unha bagaxe da que partir • As asociacións son escolas de democracia • Nas asociacións desenvólvense modelos de organización como o traballo en comisións, o apoio de técnicos animadores, a busca de consenso na toma de decisións... que son activadores dunha participación democrática

Propostas para unha metodoloxía potenciadora da democracia participativa.

- Favorecer as canles de seguimento sobre os acordos e compromisos tomados. Na súa función executora, a Administración debe render contas e explicar as dificultades coas que pode atoparse.

- Traballar unha cultura da busca do consenso. Todas as posicións deben verse representadas. As asociacións deben saber recollelas.

- A Administración Pública debe estar próxima aos problemas, ter presenza nos barrios, manter unha comunicación fluída coas asociacións.

- Que a participación sexa na propia decisión e confección das políticas públicas. Non restrinxila a períodos de alegación, ou a solicitar colaboración cando xa están totalmente deseñadas.

- Buscar metodoloxías de participación rigorosas. Contar con técnicos independentes ao servizo do tecido asociativo (sen lóxica intervencionista) que acheguen e desenvolvan estas metodoloxías.

- Formarse en aspectos de participación e no acceso a metodoloxías para o traballo interno nas asociacións. Promover unha pedagoxía activa de acción / reflexión.

Para concluír, estamos en condicións de afirmar que a participación cidadá é a principal estratexia de innovación das políticas municipais, constituíndose nunha das características fundamentais do cambio de paradigma de actuación pública. O paradigma da governance modifica os roles e as relacións entre políticos, funcionarios públicos, entidades sociais e cidadanía, establecendo unha lóxica de cooperación baseada no diálogo.

Pero ao mesmo tempo, somos conscientes de que estamos no inicio dun proceso de transformación de fondo que muda as formas de comprender a política, a administración e a cidadanía, que só se consolidará se os procesos se fan cribles e se aprecia o seu proveito para os participantes.

Neste sentido, os procesos de participación cidadá nos asuntos públicos van ter que afrontar unha serie de retos para asentar verdadeiramente un cambio profundo; consideramos que no ámbito municipal os retos principais son os seguintes:

- Manter a credibilidade do proceso, é preciso que os responsábeis municipais lle dean un carácter estratéxico, e que exista un compromiso explícito da institución municipal cos resultados dos procesos participativos. É importante facer visíbel que a contribución cidadá será tida en conta na conformación das actuacións municipais, o que é básico para soster os procesos.

- Procurar que a confrontación partidaria non xogue en contra ou non perverta a construción do ben común desenvolvida nos procesos participativos.

- Superar a compartimentación competencial ou administrativa na resolución dos problemas sociais, introducindo lóxicas colaborativas entre as distintas Administracións que respondan adecuadamente ás demandas cidadás. Este problema afecta tanto no plano vertical e a necesidade de articulación dos distintos niveis administrativos sobre o territorio, como no plano horizontal e a necesidade de colaborar e actuar conxuntamente cos municipios limítrofes. Nomeadamente, faise ineludíbel, en moitos Concellos do Eixo Atlántico, asumir unha perspectiva metropolitana na actuación municipal sobre o territorio. Ten gran transcendencia que a Administración municipal asuma de forma integrada as actuación.

- Procurar que os técnicos municipais e o conxunto dos funcionarios públicos non fiquen á marxe dos procesos participativos. É moi importante vincular os sistemas de calidade na Administración pública, e polo tanto a implicación dos traballadores públicos na mellora da eficacia e eficiencia da Administración, cos procesos de participación social. Os funcionarios van ser un factor crucial para a apertura do Concello aos cidadáns, e para a estabilización das novas formas de relación entre a institución municipal e a sociedade.

- Conseguir que os procesos participativos funcionen como factor de revitalización das entidades sociais, que sirvan para dinamizar e fortalecer os vínculos coa cidadanía non organizada. Estes procesos deben rexenerar tamén o tecido asociativo, facendo das asociacións auténticos espazos para o exercicio cidadán, e a base dunha sociedade civil máis vertebrada e capaz.

- Ser capaces de abrir os procesos participativos ao conxunto da poboación, de xeito que non quede confinada ás elites asociativas. Esta é a garantía de que os procesos sexan verdadeiramente inclusivos, e, ao mesmo tempo, respondan aos problemas sentidos pola sociedade.

- Asegurar que os procesos de participación cidadá se leven a cabo con garantías, e polo tanto se establezan as metodoloxías axeitadas para a implicación social e a ordenación do diálogo, así como a disposición do apoio técnico adecuado.

Bibliografía.

Acosta, G. La participación pública en el urbanismo, Sevilla: Junta de Andalucía, 1992.

Alexander, Ch. Urbanismo y participación, Barcelona: Gustavo Gili, 1976.

Alguacil, J., "Elementos para construír una metodología de la mediación social", en AA.VV., Metodologías para la acción asociativa en el desarrollo local: actas del I seminario del movimiento por la dignidad del sur para un plan integral para los distritos de Villaverde y Usera, Madrid: Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid.

Blanco, I., Gomà, R. (coords.). Gobiernos locales y redes participativas, Barcelona: Ariel, 2002.

Cidadania, Rede de Aplicacións Sociais, S. Coop. Galega, Situación da lingua galega no concello de Santiago de Compostela: estudio-diagnóstico, Santiago: Xunta de Galicia, 2002.

Encina, J. et al. "El Reparto: investigación-acción participativa y presupuestos participativos en Las Cabezas de San Juan" en Lorenzana, C. (ed.). Tomamos la palabra: experiencias de ciudadanía participativa, Barcelona: Icaria-ACSUR Las Segovias, 2002.

Fals Borda, O. Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia. Bogotá: Siglo XXI-Punta de Lanza, 1985.

Font, J. (coord.). Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona: Ariel, 2001.

Font, T. "Algunas funciones de la idea de participación" en AA.VV., La participación, Barcelona: Facultat de Dret de Lleida/PPU, 1985.

Lorenzo Vila, A. "Movimiento vecinal en Santiago de Compostela" en Lorenzana, C. (ed.). Tomamos la palabra: experiencias de ciudadanía participativa, Barcelona: Icaria-ACSUR Las Segovias, 2002.

Lorenzo Vila, A., Martínez López, M., "A participación social na transformación do territorio" en Souto, X. e Marques, R., Participación cidadá e desenvolvemento local no Eixo Atlántico: Monforte e Chaves, Vigo: Eixo Atlántico, 2003.

Lorenzo Vila, A., Martínez López, M., Asembleas e xuntanzas. Metodoloxías de autoorganización, Vigo: Asociación para a Economía Social, 1998.

Lorenzo, M. et al. Unha historia con futuro. Experiencia dunha investigación-acción-participativa co asociacionismo veciñal de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela: Concello de Santiago, 2001.

Pindado, F. et al. Eines per a la participació ciutadana: bases, mètodes i tècniques, Barcelona: Diputació Barcelona, 2002.

Quesada, M.J. (coord.) Urbanismo y transformación social, Sevilla: Diputación de Sevilla, 2002.

Subiela Pérez, X., "Repolitizar a sociedade, resocializar a política", en *Tempos novos*, nº 61, xuño 2002; 18-20.

Vargas, L. et al. Técnicas participativas para la educación popular, Madrid: Ed. Popular, 1993.

Villasante, T.R., Alguacil, J. Asociacionismo y actividades ciudadanas, Sevilla: Junta de Andalucía, 1992.

Villasante, T.R., Montañés, M. e Martín, P. (coords.). Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía/2, Barcelona: El Viejo Topo, 2001.

Villasante, T.R., Garrido, F. J. (coords.). Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía/3, Madrid: IEPALA-CIMAS, 2002.

Villasante, T.R. Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad, Madrid: HOAC, 1995.

Villasante, T.R. Redes e alternativas: estratégias e estilos criativos na complexidade social, Petrópolis, Brasil: Ed. Vozes, 2002.

ANEXO 3

OS ESPACIOS NATURAIS E A CONSERVACIÓN DO MEDIO NA EURORREXIÓN GALICIA – NORTE DE PORTUGAL

Ana Campillo Ruiz, Gonzalo Méndez Martínez

Universidade de Vigo

Tratar sobre os espacios naturais e áreas protexidas no ámbito da eurorrexión Galicia – Norte de Portugal esixe unha aclaración previa sobre o que se entende por tales espacios e as posibles diferentes concepcións a un e outro lado da fronteira. Na actualidade non podemos falar da presencia neste territorio de lugares alleos á influencia humana, polo tanto, en sentido estricto ou rigoroso, non quedan ecosistemas naturais, pero si espacios cunha alta naturalidade.

Neste traballo abordaremos a situación das áreas máis naturais do territorio da eurorrexión. En primeiro lugar, no apartado sobre ecosistemas e espacios naturais trataremos cuestións básicas acerca da natureza, o seu carácter dinámico e as alteracións que na súa evolución introduce o ser humano; a aparición das preocupacións conservacionistas e a súa transformación en normas legais e áreas protexidas; as semellanzas das normas de España e Portugal e as peculiaridades da autonomía galega, dentro dunha estratexia global de conservación; a influencia da incorporación á Unión Europea e outros programas internacionais; a influencia do turismo verde sobre estes espacios e a necesidade de levar adiante programas de desenvolvemento para a poboación das áreas; rematando con algún dos retos ambientais pendentes para o século que vai comezar.

Nos seguintes apartados aproximarémonos á situación de Galicia e Norte de Portugal en canto a espacios naturais protexidos e daranse características xerais de cada un dos principais.

1. Ecosistemas e espacios naturais.

Un ecosistema está constituído por unha comunidade de seres vivos, o medio físico no que viven e as interrelacións entre eles. As interaccións dos elementos que conforman un ecosistema orixinan unha dinámica particular. Estas relacións foron de carácter exclusivamente natural mentres a especie humana non existía, pero dende a súa presencia no planeta, no decurso da historia, os humanos interviron no equilibrio entre as especies e transformaron as paisaxes. A influencia de orixe antrópica, por outro lado cada vez de maior impacto, introduciu nos ecosistemas unha nova dinámica ao variar as relacións entre os seus elementos. Consecuentemente, e retomando a cuestión do significado que neste traballo se lle vai dar a este concepto, asumimos coa maioría dos autores que os espacios naturais son tanto os territorios que conservan a súa primitiva natureza pouco influída polas actividades humanas, como tamén por extensión, zonas non alteradas completamente por elas, sen que estes territorios sexan propiamente naturais.

A sobreexplotación xeneralizada a que se someteron os ecosistemas na nosa civilización provocou cambios nas súas dinámicas, especialmente dende o proceso de industrialización e urbanización, de tal xeito que na actualidade é cada vez máis difícil atopar espacios non modificados ou pouco modificados, nos que as relacións naturais básicas non aparezan afectadas. O que máis abonda son as paisaxes alteradas, resultado dunha prolongada explotación dos recursos.

Podemos clasificar todas as paisaxes actuais en seis grupos principais (Isachenko, 1965, cit. por Riábchikov, 1976): 1. As paisaxes naturais practicamente non modificadas; 2. As paisaxes pouco modificadas, nas cales as relacións naturais básicas non están alteradas (bosques explotados racionalmente, praderías naturais, parques nacionais…); 3. Paisaxes alteradas que xurdiron como resultado dunha prolongada explotación irracional dos recursos naturais; 4. Paisaxes moi alteradas ou as terras malas antropóxenas que xurdiron polas mesmas causas e maiormente en condicións dun equilibrio inestable dos procesos naturais; 5. Paisaxes transformadas (campos, xardíns, praderías sementadas, bosques plantados…); e 6. Paisaxes artificiais, creadas polo home sobre unha base natural (cidades, aldeas, escavacións mineiras, encoros, etc.). Daquela podemos comprobar como na nosa área de atención (Galicia e Norte de Portugal), ausentes xa de espacios clasificables no grupo 1, cando falamos de espacios naturais referímonos a porcións do territorio clasificables xeralmente no grupo 2.

Cando os chamados espacios naturais se converten en áreas protexidas, significa que o territorio queda dotado dalgún tipo de tutela, establecida pola administración co fin de conservar valores, levando consigo limitacións aos usos, aproveitamento, acceso ou disfrute. Pero, declarar protexido un espacio co obxectivo de conservar a natureza suscita o aparente paradoxo de cuidar a permanencia ou manter algo que non é estable. A natureza é esencialmente dinámica e cambiante no tempo. Como é sabido, soamente nos últimos dez mil anos o espacio comprendido no territorio da eurorrexión ceñeceu importantes variacións climáticas e de vexetación, que tamén afectaron á fauna e aos procesos morfoxenéticos que deron lugar ao noso relevo, ao solo, etc. As modificacións, que son lentas a escala temporal humana, aceleráronse coa cada vez maior intervención do ser humano. A actuación antrópica supuxo a alteración da cuberta vexetal a causa da ocupación do solo por construccións, a introducción dun cultivo de uso alimentario ou industrial, a acción de animais domésticos, a simple predación con obxecto de obter alimento, materias primas ou

enerxéticas, ou debido á destrucción polo lume de orixe humana. A transformación do medio polo home foi un proceso constante que era asimilable en tanto que o escaso desenvolvemento das forzas productivas só permitía accións lentas e limitadas. As posibilidades de modificar a natureza introducidas polo desenvolvemento industrial trocaron esta situación consumindo e destruíndo os recursos a un ritmo crecente. Fronte ás actuacións anteriores nas que o home xeralmente se limitaba a substituír a vexetación natural polos cultivos que necesitaba, accións que ían acompañadas por pequenas variacións do relevo, na época recente, principalmente no presente século, iníciase un tipo de intervención máis intensa e de maior alcance, como é o caso da construcción de grandes encoros, a política de desecación de zonas húmidas, as grandes repoboacións, etc.

1.1. A sociedade e a conservación da natureza: a regulación desde a administración.

Na sociedade industrial advírtese a crecente preocupación dos cidadáns e dos poderes públicos polos problemas relacionados coa conservación da natureza e o uso racional dos recursos. No ámbito ibérico podemos atopar un dos seus puntos de arranque na *"Ley creando en España los Parques Nacionales"*, do 7 de decembro de 1916 na que se define esta figura como "aqueles sitios ou paraxes excepcionalmente pintorescos, forestais ou agrestes do territorio nacional, que o Estado consagra declarando como tales, co exclusivo obxecto de favorecer o seu acceso por vías de comunicación axeitadas, e de respectar e facer que se respecte a beleza natural das súas paisaxes, a riqueza da súa fauna e da súa flora e as particularidades xeolóxicas e hidrolóxicas que encerren, evitando deste xeito coa maior eficacia todo acto de destrucción, deterioro ou desfiguración pola man do home". Nesta exposición reflíctese o concepto que sobre a natureza se tiña a principios de século, así como sobre os méritos a conservar e a función dos espacios protexidos. Dende entón foise evoluíndo ata chegar á concepción ecosistémica actual e deste proceso quedou mostra na lexislación e así mesmo na relación e características dos distintos espacios protexidos ao abeiro das normas vixentes en cada intre.

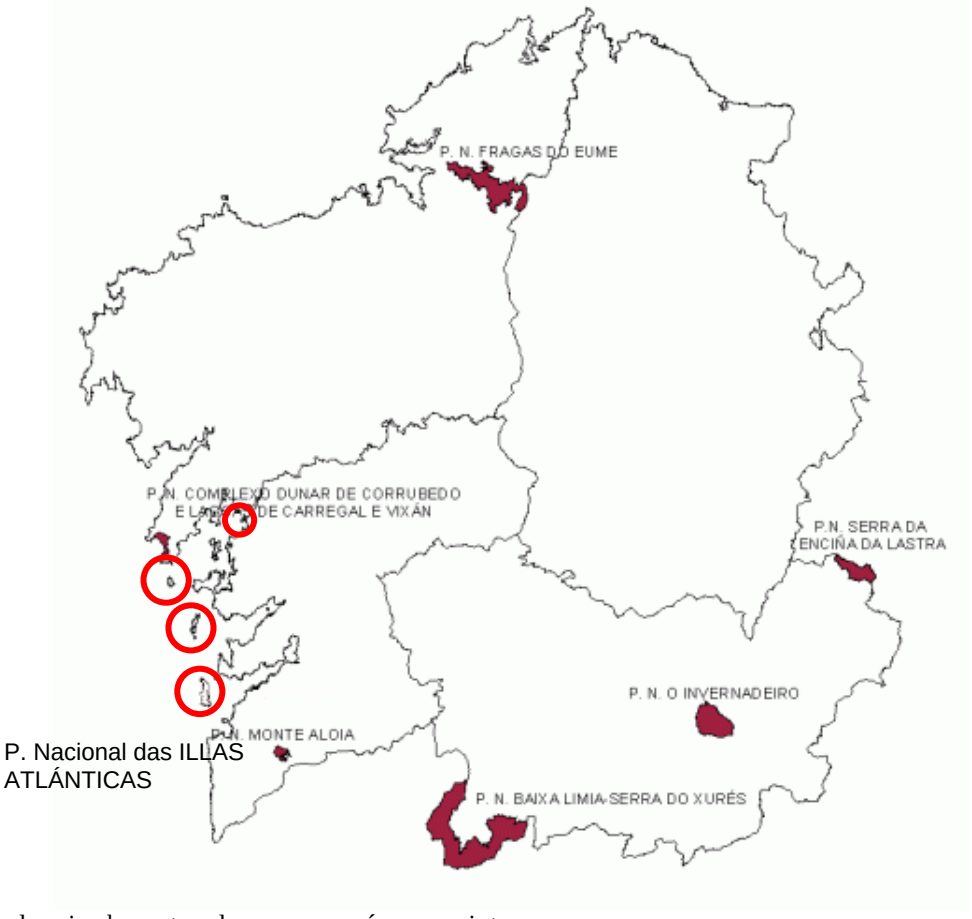
A importancia da mentalidade conservacionista ponse de relevo nas constitucións de Portugal e España, de 1976 e 1978, respectivamente, pois ambas recoñecen o dereito ao medio ambiente e impoñen aos poderes públicos a súa defensa. A constitución portuguesa chega a concretar que incumbe ao Estado "Crear e desenvolver reservas e parques naturais e de recreo, así como clasificar e protexer paisaxes e sitios, para garantir a conservación da natureza e a preservación de valores culturais de interese histórico e artístico". A adhesión de ambos países á Comunidade Económica Europea en 1986 supuxo, entre outras cuestións, a necesidade de adaptación ás distintas directivas sobre medio ambiente dispostas pola mencionada institución. Deste xeito, impúñase a realización dun esforzo lexislativo que adaptase o ordenamento xurídico portugués e español á normativa comunitaria.

Resultado do longo e complexo proceso resumido arriba son os conxuntos normativos existentes en España e Portugal para a protección de espacios naturais e áreas de interese. Nembargantes, podemos establecer unha evolución moi paralela, cando menos nos últimos trinta anos, entre as formulacións xerais e normativas de ambos países.

A implicación da administración, xunto co mencionado crecente interese polos temas ambientais, significou a elaboración de numerosas disposicións de ámbito estatal, e no caso español de ámbito autonómico, xa que o marco constitucional español outorga competencias ás comunidades autónomas en materia de medio ambiente, aínda que reservando para o Estado a competencia exclusiva para dictar a lexislación básica sobre protección do medio ambiente.

Na actualidade a preservación de espacios naturais en Portugal, as denominadas "Áreas protexidas", organízase a partir do establecido no Decreto-Lei nº 19/93 que fixa tres niveis na clasificación, regulamentación e xestión das áreas. Os tres niveis de Áreas protexidas son: ámbito nacional, ámbito rexional e local, e estatuto privado. No primeiro nivel atópanse as figuras de protección máis importantes: Parque Nacional, Parque Natural, Reserva Natural e Monumento Natural. No nivel rexional e local están as Paisaxes Protexidas, e con estatuto privado os Sitios de Interese Biolóxico. Trátase, como veremos, dunha configuración moi semellante á española.

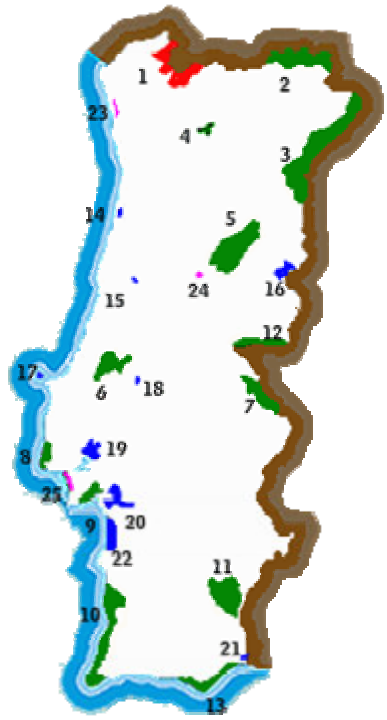
España	Portugal
Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.	*Decreto-Lei nº 19/93, de 23 de Janeiro. Estabelece normas relativas à Rede Nacional de Áreas Protegidas*.
Son Parques Nacionais aqueles espacios que, sendo susceptibles de ser declarados como Parques por Lei das Cortes Xerais, se declare a súa conservación de interese xeral da Nación coa atribución ao Estado da súa xestión e a correspondente asignación de recursos presupostarios. A declaración como de interese xeral da Nación apreciarase en razón a que o espacio sexa representativo dalgún dos principais sistemas naturais españois que se citan no anexo da presente Lei, configurándose para a súa mellor conservación a Rede de Parques Nacionais integrada pola totalidade dos que sexan declarados.	Enténdese por parque nacional unha área que conteña un ou varios ecosistemas inalterados ou pouco alterados pola intervención humana, integrando mostras representativas de rexións naturais características, de paisaxes naturais e humanizadas, de especies vexetais e animais, de lugares xeomorfolóxicos ou de habitats de especies con interese ecolóxico, científico e educativo.
Os Parques son áreas naturais, pouco transformadas pola explotación ou ocupación humana que, en razón á beleza das súas paisaxes, a representatividade dos seus ecosistemas ou a singularidade da súa flora, da súa fauna o das súas formacións xeomorfolóxicas, posúen uns valores ecolóxicos, estéticos, educativos e científicos polo que a súa conservación merece unha atención preferente.	Enténdese por parque natural unha área que se caracteriza por conter paisaxes naturais, seminaturais e humanizadas, de interese nacional, e que é exemplo da integración harmoniosa da actividade humana e da Natureza e que presenta mostras dun bioma ou rexión natural.
As Reservas Naturais son espacios naturais, creados coa finalidade de protexer ecosistemas, comunidades ou elementos biolóxicos que pola súa rareza, fraxilidade, importancia ou singularidade merecen unha valoración especial.	Enténdese por reserva natural unha área destinada á protección de habitats da flora e da fauna.
Os Monumentos Naturais son espacios ou elementos da natureza constituídos basicamente por formacións de notoria singularidade rareza ou beleza, que merecen ser obxecto dunha protección especial. Consideraranse tamén Monumentos Naturais, as formacións xeolóxicas, os xacementos paleontolóxicos	Enténdese por monumento natural un acontecemento natural que contén un ou máis aspectos que, pola súa singularidade, rareza ou representatibidade en termos ecolóxicos, estéticos, científicos e culturais, esixen a súa conservación e o mantemento da súa integridade.



e demais elementos da xea que reúnan un interese especial pola singularidade ou importancia dos seus valores científicos, culturais ou paisaxísticos.

As Paisaxes protexidas son aqueles lugares concretos do medio natural que, polos seus valores estéticos e culturais, sexan merecedores dunha protección especial.	Enténdese por paisaxe protexida unha área con paisaxes naturais, seminaturais e humanizadas, de interese rexional ou local, resultantes da interacción harmoniosa do home e da Natureza que evidencia grande valor estético ou natural.

Parques nacionais e naturais en Galicia.



1. Parque nacional de Peneda Geres

2. Parque natural de Montesinho

3. Parque natural Douro internacional

4. Parque natural de Alvão

5. Pasaxe protexida Litoral de Esposende

Espacios naturais (Áreas protexidas en Portugal)

http://www.icn.pt

É de destacar, por ser expresión da argumentación xeral respecto da protección da natureza, cales son os principios xerais da norma portuguesa: a conservación da natureza, a preservación das especies da fauna e da flora e dos seus hábitats naturais, o mantemento dos equilibrios ecolóxicos e a protección dos recursos nacionais contra todas as formas de degradación. Tales obxectivos son considerados de interese público e precisan da implementación e regulamentación dun sistema nacional de áreas protexidas.

En España a Lei 4/1989 "*de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*" constitúe a norma básica para a protección de áreas naturais. Atende aos principios inspiradores de mantemento dos procesos ecolóxicos esenciais e dos sistemas vitais básicos, da preservación da diversidade xenética, da utilización ordenada dos recursos, garantindo o aproveitamento sostido das especies e dos ecosistemas, a súa restauración e mellora, e da preservación da variedade, singularidade e beleza dos ecosistemas naturais e da paisaxe. Así, co fin de establecer unha rede representativa dos principais ecosistemas e rexións naturais, protexer áreas e elementos naturais que ofrezan un interese singular desde o punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisaxístico e recreativo, contribuír á supervivencia de comunidades ou especies necesitadas de protección, mediante a conservación dos seus hábitats, e colaborar en programas internacio-

nais de conservación de espacios naturais e da vida silvestre dos que España sexa parte, establécese a posibilidade de declarar protexidos aqueles espacios que conteñan elementos naturais e sistemas naturais de especial interese ou valores naturais sobresaíntes.

As categorías establecidas pola norma española son as de parque, reserva natural, monumento natural e paisaxe protexida. Ademais, aqueles espacios declarables parques que sexan representativos dalgún dos principais sistemas naturais españois (enunciados nun anexo da lei), poderán ser declarados Parques Nacionais. Estas figuras, definidas pola mencionada lei 4/1989, suceden a outras de normas anteriores que tamén quedaron reflectidas no catálogo de espacios protexidos en Galicia (por exemplo, os Sitios de Interese Nacional). Concorren outras normas, como as procedentes dos convenios internacionais, da normativa europea ou doutros sectores administrativos, como da normativa urbanística, que engaden novas categorías e graos de protección aos espacios naturais relevantes do seu territorio. É o caso das Zonas Húmidas de Importancia Internacional (Convenio de Ramsar), as Zonas de Especial Protección para as Aves (ZEPAs), a Rede Natura 2000, as Reservas Nacionais de Caza ou os espacios naturais delimitados nas Normas Subsidiarias e Complementarias Provinciais.

Galicia no marco das leis básicas do Estado español e en virtude das competencias conferidas polo estatuto de autonomía de 1981 dictou normas adicionais sobre protección do medio ambiente que se concretan nun conxunto de disposicións aparecidas dende entón. Neste senso e respecto aos espacios naturais debemos reseñar a existencia da Lei 9/2001, de Conservación da Natureza, que pretende recoller non so as figuras definidas pola lei estatal, senón tamén outras rpocedentes de convenios internacionais ou da normativa europea. Así, defínense as seguintes categorías: reserva natural, parque nacional, parque natural, monumento natural, humidal protexido, paisaxe protexida, zona de especial protección dos valores naturais, espazo natural de interese local e espazo privado de interese natural. Con anterioridade a esta norma, aplicárase a figura do Espacio Natural en Réxime de Protección Xeral regulada polo decreto 82/1989, de 11 de maio.

Tanto no caso portugués como no español-galego as clasificacións ou figuras de protección adáptanse parcialmente ás recomendadas pola Unión Internacional para a Conservación da Natureza (UICN) que de maior a menor grao de protección son: reservas, parques nacionais, monumentos naturais, áreas de manexo de hábitats, paisaxes (parques naturais) e áreas protexidas de recursos manexados.

Aínda que o maior grao de protección para ecosistemas, comunidades e especies de flora e fauna corresponde ás reservas naturais, estas soen tratarse de áreas reducidas. Pola contra, os Parques Nacionais establécense habitualmente sobre áreas extensas e constitúen as pezas máis destacadas dos sistemas ou redes de espacios naturais protexidos dun país. Así mesmo poden incluír dentro áreas de reserva. As características e finalidades dos Parques Nacionais quedan claramente recollidas na definición aprobada na décima asamblea da UICN (Nova Delhi, 1969): é unha zona relativamente extensa onde un ou varios ecosistemas non foron materialmente alterados pola explotación e ocupación humana, as especies vexetais e animais, os lugares xeomorfolóxicos e os hábitats teñen un especial interese científico, educativo e recreativo, ou existe unha paisaxe natural de gran beleza; a máis alta autoridade competente do Estado establecese as medidas

para impedir ou eliminar, tan pronto como sexa posible, a explotación ou ocupación en toda a área e poña en vigor as medidas efectivas de respecto dos elementos ecolóxicos, xeomorfolóxicos e estéticos que conduciron ao seu establecemento; e os visitantes teñan permitida a entrada baixo condicións especiais, para fins educativos, culturais ou recreativos.

1.2. A lexislación europea e internacional e os espacios naturais.

De cara ao futuro próximo parece que a política de conservación de espacios naturais estará condicionada en grande medida pola establecida dentro do marco da Unión Europea. Así, tanto a Directiva Comunitaria de Aves como a de Hábitats crearon unha base lexislativa para a protección das especies e os medios naturais escasos e ameazados.

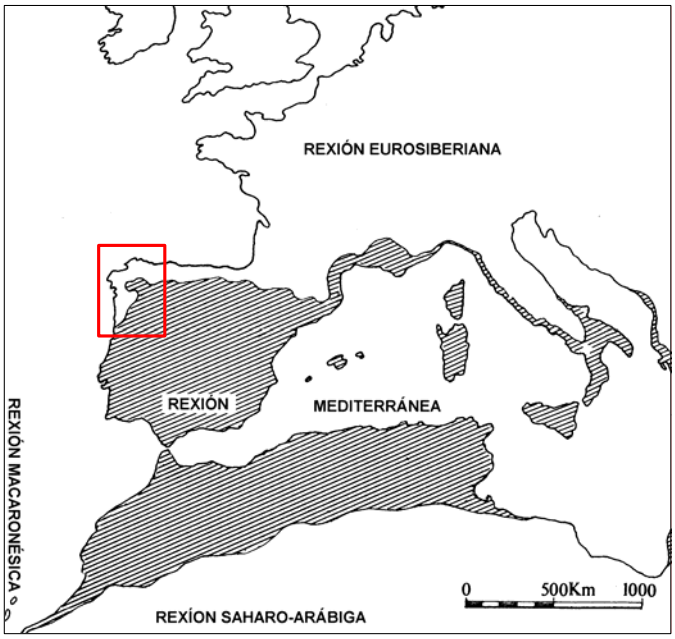
A UE propuxo a creación dunha rede de lugares protexidos a escala comunitaria, denominándoa "Natura 2000". Segundo a directiva, corresponde a cada estado membro, tendo presentes as necesidades científicas, económicas, sociais e culturais, elixir os medios que se aplicarán ó seu territorio. Preténdese, así mesmo, aproveitar a ocasión para integrar a política ambiental con outras.

A análise da situación de partida considera, entre outras cuestións, que os hábitats naturais seguen degradándose e que un número crecente de especies silvestres están gravemente ameazadas; que os hábitats e as especies ameazadas forman parte do patrimonio natural da UE e que os perigos que pesan sobor deles teñen a miúdo carácter transfronteirizo, polo que é necesario tomar medidas no ámbito comunitario a fin de conservalos. Constátase a espectacular regresión de numerosas especies debido ao deterioro dos seus hábitats naturais. Este proceso débese á intensificación de distintas actividades humanas. Pola contra, unha serie de hábitats seminaturais regulados secularmente pola agricultura ou pastoreo, ao seren abandonadas as prácticas e reducirse as superficies agrarias, xeraron un empobrecemento xeral da biodiversidade e da variedade de paisaxes. Así, e partindo dos antecedentes establecidos pola Directiva 79/409/CEE do Consello, do 2 de abril de 1979, relativa á conservación das aves silvestres, deséñase a nova estratexia para a protección da biodiversidade no ámbito da UE, plasmada na Directiva 92/43/CEE do Consello, do 21 de maio de 1992, relativa á conservación dos hábitats naturais e da fauna e da flora.

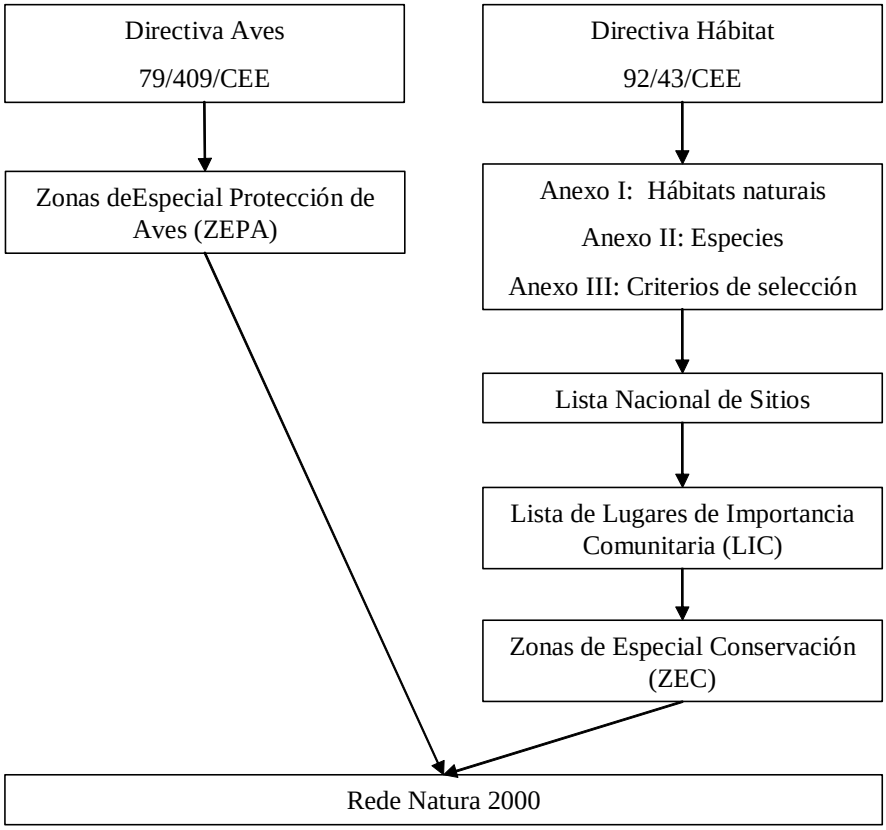
En aplicación da primeira directiva, estableceronse unhas Zonas de Especial Protección das Aves que agora quedarán incluídas dentro da rede Natura 2000. Coa segunda directiva búscase a preservación dos hábitats e as especies cualificados como de interese comunitario. Para iso, cada estado membro debe clasificar como zonas especiais de conservación aquelas partes do seu territorio que cumpran cos criterios de protección de especies e hábitats fixados na propia directiva. Para acadar tal fin, tomaranse as medidas legais pertinentes, estableceranse plans de xestión para a conservación a longo prazo e buscarase integrar as actividades humanas nun proceso de desenvolvemento sostible.

As zonas especiais de conservación declaradas polos estados membros constituirán a rede europea de lugares protexidos "Natura 2000". Na mencionada rede tipifícanse distintos hábitats dentro das 6 rexións bioxeográficas que están presentes nos 15 países que daquela formaban parte da Unión Europea. No ámbito da eurorrexión, e seguindo a clasificación de Braun–Blanquet e outros, atopamos dúas rexións bioxeográfi-

cas pertencentes ambas o reino Holártico. Temos, por unha banda a rexión bioxeográfica eurosiberiana que se estende pola maior parte de Galicia e o noroeste de Portugal e onde a vexetación climácica é o bosque caducifolio denso. Por outra banda aparece a rexión bioxeográfica mediterránea na que a vexetación climácica está formada por bosques xerófilos perennifolios esclerófilos. Esta rexión é a máis representativa na zona do norte de Portugal e está pouco presente en Galicia, onde cobre zonas do surleste. Entrambas rexións bioxeográficas atopamos un área de ecotono, é dicir, unha transición entrambos tipos de vexetación onde aparecen algunhas especies de cada unha das comunidades adxacentes e organismos característicos do ecotono.



Rede Natura 2000





Rede Natura 2000 en Galicia: Lugares de importancia comunitaria.
http://www.xunta.es/conselle/cma/GL/CMA05e/p05e02.htm

Outro campo de interese na eurorrexión, coincidente cos obxectivos marcados na Unión Europea, constitúeo o relacionado coa protección das aves migratorias. Así, a especial posición da Península Ibérica lévaa a ser un territorio de paso moi importante para as especies de aves migratorias en tránsito entre Europa e África. As aves seguen nas súas migracións tres rotas principais. A oriental, bordeando a costa mediterránea; a central, dirixíndose tras franquear os Pirineos directamente cara ao estreito de Gibraltar; e a occidental, na que percorren toda a costa cantábrica e atlántica peninsular. Neste tránsito, e ás veces destino definitivo, teñen especial importancia diversas zonas húmidas situadas na costa galega e do norte de Portugal ou no interior próximo. Algunhas destas zonas tiveron o recoñecemento da súa importancia internacional coa inclusión no listado de Ramsar. O convenio relativo a humidais de importancia internacional, especialmente como hábitat de especies acuáticas, coñecido como Convenio de Ramsar por facerse nesa cidade iraní no ano 1971, foi ratificado por Portugal o 24 de novembro de 1980 e por España o 18 de marzo de 1982. A suscrición e ratificación implicaba para os estados parte a inclusión de cando menos un humidal na lista de humidais de importancia internacional. Moi posiblemente teña arrancado deste convenio e do movemento proteccionista colateral a extensión que tivo nas distintas disciplinas científicas a expresión "zona húmida", entendida aquí de forma extensa, en substitución da multitude de termos preexistentes,

frecuentemente con connotacións negativas. Así, explicítase no convenio que "son humidais as zonas de pantanais, marxais, turbeiras ou superficies recubertas de augas naturais ou artificiais, permanentes ou temporais, con auga estancada ou corrente, xa sexa doce, salobre ou salgada, incluídas as extensións de auga mariña cunha profundidade con marea baixa que non exceda de seis metros".

Parte o Convenio de Ramsar da consideración das aves migratorias como un recurso internacional, e dos humidais como un recurso de gran valor económico, cultural, científico e recreativo, do que a súa perda sería irreparable. Para poñer fin á merma e perda de humidais búscase a harmonización das políticas nacionais previsoras coa acción internacional coordinada.

As zonas húmidas de importancia internacional existentes no territorio da eurorrexión son as da Ría do Eo; a Ría de Ortigueira e Ladrido; Complexo dunar de Corrubedo e lagoas de Carregal e Vixán; Complexo intermareal Umia – Grove, A Lanzada, Lagoa Bodeira e Punta Carreirón; e Lagoa e Areal de Valdoviño, todas en Galicia.



Zonas de especial protección para as aves (ZEPA)
http://www.xunta.es/conselle/cma/GL/CMA05e/CMA05ee/p05ee01.htm



Sitios Ramsar en Galicia (Humidais protexidos)
http://www.xunta.es/conselle/cma/GL/CMA05e/CMA05ed/p05ed01_humidais.htm

Encontrámonos ante un proceso de progresiva protección do territorio que é moi posible que se atope lonxe da súa culminación, porque a crecente concienciación da poboación e da administración promove avances na cantidade de superficie protexida e intensidade da protección, porque o desenvolvemento económico e as tendencias xeodemográficas o permiten, porque os criterios non son fixos e porque o medio ambiente esíxeo. Esta reflexión permite achegarnos a unha cuestión que interesa tratar: non están protexidos todos os espacios de alto interese ambiental, non son as figuras de protección de espacios naturais os únicos instrumentos para a súa protección e, incluso, non todos os espacios protexidos respostan aos actuais criterios de catalogación de espacios naturais. Trataremos así, nos próximos parágrafos de resumir algunhas cuestións sobre estes tres aspectos.

Por unha parte, a falta de sensibilidade no pasado e a insuficiente capacidade da administración supón que os espacios protexidos son na actualidade soamente unha pequena parte dos protexibles. Neste senso teñense elaborado diversos estudios, inventarios e propostas de espacios que protexer. Compleméntase este labor cos catálogos de especies ameazadas e de categoría de risco que elaboraron e manteñen diversos organismos e institucións, e que serven para a definición de espacios protexidos destinados a especies obxectivo.

Ademais das normas de protección de espacios naturais ou áreas protexidas, non debemos esquencer que existen outros instrumentos alternativos ou complementarios, segundo o caso, para acadar obxectivos se-

mellantes. Referímonos, en primeiro lugar á normativa urbanística e de ordenación territorial que facilita a asignación de usos e imbricación no sistema territorial destes espacios sensibles. Disporiamos así a nivel local de plans xerais de ordenación municipal e plans especiais con posibilidade de definir con precisión as áreas que protexer en función de valores ambientais, ecolóxicos, paisaxísticos, científicos, educativos, recreativos, etc., establecendo normas precisas para facer efectiva a protección. A diversos niveis poderiamos contar con plans de ordenación do medio físico, plans sectoriais ou plans de desenvolvemento comarcal, a traves dos que debe ser viable a protección ambiental e o desenvolvemento integrado.

Temos tamén as normativas de avaliación de impactos ambientais, de protección do patrimonio histórico-artístico (para áreas de interese etnográfico, paleontolóxico, etc.) ou diversas normas sectoriais como as de augas, costas, minas, etc. Entre estas normas sectoriais contamos coa lexislación de caza que, por exemplo no caso español coa *Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza*, establece as figuras de refuxio nacional de caza e reserva nacional de caza, nas que prevalece o conservacionismo de especies.

Unha cuestión moi relevante en relación aos espacios naturais e que xerou un debate científico é a da selección dos novos espacios que deben engrosar a lista dos xa protexidos, é dicir, o establecemento dos criterios para as novas incorporacións, dende a convicción de que tales inclusións non poden ser ilimitadas senón que é preciso optimizar os recursos administrativos e financeiros que tal protección comporta. Partindo da existencia de variacións históricas nos criterios de selección débense definir aqueles que na actualidade permitan establecer unha rede ou sistema de espacios.

A problemática plásmase no proceso de selección de espacios a integrar na rede Natura 2000. Tal proceso requeríu o inventariado de espacios susceptibles de ser protexidos, a súa valoración e o establecemento dunha xerarquía ou orde de prelación. A elaboración da xerarquía implica a comparación das valoracións realizadas, para o cal séguense procedementos moi semellantes aos empregados nas avaliacións de impacto ambiental e nos inventarios ecolóxicos para a ordenación do territorio. Como criterios máis usados estarían a diversidade e a representatibidade. Sen embargo demostrouse a insuficiencia da diversidade fronte ao enfoque ecosistémico. Así mesmo, aplicouse frecuentemente a elección de especies obxectivo que centran a atención na problemática de conservación dunha especie (o caso do oso pardo). Semellante é a protección establecida para as aves, especialmente as acuáticas e migratorias (ZEPA e humidais protexidos polo Convenio de Ramsar). Todas estas opcións e criterios diferentes pretenden dar resposta a distintos problemas. Por unha parte, a protección de determinadas especies pode atender a criterios de rareza, endemicidade, etc., pero especialmente ao de ameaza sobre a especie. Por outra, a representatibidade pode ter, segundo González Bernaldez un alcance máis global ou ecosistémico. Segundo esta perspectiva, o sistema de espacios naturais protexidos dun determinado territorio administrativo debe comprender o rango ou espectro de variación dos ecosistemas ou complexos ambientais do seu territorio.

Igualmente xerou discusión o uso dos termos rede e sistema para referirse ó conxunto dos espacios protexidos, estando presentes ambos nas distintas normas legais. Algúns autores, como González Bernáldez (1989), prefiren o termo sistema ao de rede, xa que esta soe referirse a conexións físicas ou a fluxos e, en todo caso, presupón certa semellanza dos seus elementos: nós ou mallas; mentres que o sistema pode com-

prender elementos de moi desigual natureza, facéndose só referencia ao seu funcionamento. Nembargantes, pódese dicir a favor do uso do termo rede, entre outras, a coincidencia do sentido conectivo con algunhas propostas sobre a disposición e relación entre espacios protexidos.

A cuestión fronteiriza tamén ten o seu reflexo nos espacios naturais. É innegable a frecuente coincidencia destes espacios con áreas territoriais que non soportan unha economía significativa. Vese polo tanto a correlación entre naturalidade e territorio que non chega a constituír un soporte económico de importancia. Igualmente atopamos certa coincidencia entre as fronteiras territoriais e estas áreas deprimidas e naturais. Así, espacios coherentes desde o punto de vista natural atópanse repartidos entre dous ámbitos administrativos diferentes. É o caso do parque natural da Baixa Limia e Serra do Xurés en Galicia e do parque nacional de Peneda-Gerês en Portugal (con acordo de xestión coordinada); do parque natural do Douro Internacional en Portugal e do parque natural de Los Arribes del Duero en tramitación en Castela-León; do parque natural en da Serra de Enciña da Lastra no sudeste de Galicia e o homónimo parque natural en tramitación pola comunidade autónoma castelá-leonesa; do parque natural dos Ancares en tramitación en Castela-León e a reserva nacional de caza existente tanto no lado galego coma no leonés; da Ría do Eo entre Galicia e Asturias con diversas figuras de protección; etc. Incluso sería o caso do portugués parque natural de Montesinhos sen ningún tipo de protección ó outro lado da fronteira. Relación que exemplifica perfectamente a diversidade de combinacións posibles e que pon en evidencia a dificultade para acadar os obxectivos de protección propostos cando as estratexias e esforzos son diferentes segundo o lado da fronteira.

1.3. Os espacios naturais e o turismo verde.

En relación co uso e conservación dos espacios naturais é importante atender ao incremento do chamado turismo verde, turismo da natureza, turismo ambiental e ecoturismo. Trátase dun movemento que implica a atracción cara a estas áreas de visitantes das áreas urbanas próximas en períodos curtos de tempo e de visitantes de áreas máis distantes durante períodos máis prolongados e cunha marcada estacionalidade, buscando alternativas ao tradicional turismo de masas propio de rexións máis ao sur ou da área mediterránea. Resulta para eles de especial valor a existencia compensada de patrimonio natural e cultural, polo que a componente histórica e etnográfica dos espacios naturais convértense nun potenciador do proceso. Para que tal movemento de persoas non xere o impacto ambiental que o turismo tradicional vén producindo noutras áreas, é preciso a elaboración de plans de xestión. Como se puxo de manifesto na conferencia sobre "Gestão de Áreas Protegidas e Turismo Ambiental" da Arrábida, "as áreas protexidas, pola natureza e sensibilidade do patrimonio que encerran, esixen que a xestión do seu potencial recreativo e turístico asegure o mantemento dun equilibrio dinámico entre a salvagarda das riquezas naturais e culturais, o acceso ás mesmas por parte dos visitantes e a mellora das calidade de vida da poboación residente". Así, recollendo a idea xa expresada do desenvolvemento sostible, o turismo destas áreas debe ser un "turismo sostible, promovido a través de plans integrados e específicos, asentados nos principios da pluriactividade, complementariedade, diversidade, identidade e calidade". En resumo, a garantía de conservación dos espacios naturais pasa pola ordenación das actividades turísticas. Trátase de desenvolver proxectos de promoción selectiva de áreas de turismo rural (rutas turísticas, ecoturísticas, cicloturísticas, sendas naturais…) que permitan acadar os ob-

xectivos de desenvolvemento antes sinalados e diversificar as áreas de destino, reducindo a presión que na actualidade sofren algunhas delas. Neste senso a experiencia da ruta cultural do Camiño de Santiago pode resultar ilustrativa para outras experiencias.

1.4. Retos ambientais para o século XXI.

Hoxe en día, as principais ideas protectoras e conservacionistas en relación co medio ambiente prestan especial atención ao desenvolvemento sostible, que, o marxe da idoneidade da expresión, vense aceptando como aquel desenvolvemento que satisface as necesidades do presente sen comprometer a capacidade das xeracións futuras para satisfacer as súas propias necesidades.

A Estratexia Mundial para a Conservación, elaborada en 1980 pola Unión Internacional para a Conservación da Natureza (UICN) e outros organismos, di que o obxectivo da conservación é manter a capacidade dos ecosistemas para soster o desenvolvemento económico e garantir a vida. Polo tanto é necesario asumir as limitacións dos recursos e das capacidades dos ecosistemas, tendo presentes as necesidades das xeracións futuras. A Estratexia sinala os principais requisitos para lograr un desenvolvemento sostido que, no relacionado coa conservación dos espacios naturais ou áreas protexidas e especies en perigo, se concretan en dous puntos: un é o establecemento dunha rede completa de zonas protexidas, asegurando os hábitats vitais das especies ameazadas, os ecosistemas únicos e as mostras representativas dos tipos de ecosistemas; e o outro é a prevención da extinción de especies. Posteriormente, na Conferencia das Nacións Unidas sobre o Medio Ambiente e Desenvolvemento que tivo lugar en Río en 1992, acórdase o convenio sobre a diversidade biolóxica, ao que se adheriron España e Portugal. No artigo 8 do convenio, dedicado á "Conservación *in situ*" convense que cada parte contratante, na medida do posible e segundo proceda: a) Establecerá un sistema de áreas protexidas ou áreas onde haxa que tomar medidas especiais para conservar a diversidade biolóxica; (…) d) Promoverá a protección a ecosistemas e hábitats naturais e o mantemento de poboacións viables de especies en contornos naturais; e) Promoverá un desenvolvemento ambientalmente adecuado e sostible en áreas adxacentes a áreas protexidas, con miras a aumentar a protección desas zonas; f) Rehabilitará e restaurará ecosistemas degradados e promoverá a recuperación de especies ameazadas, entre outras cousas mediante a elaboración e a aplicación de plans e outras estratexias de ordenación; (…).

Exposta xa a distinta problemática e situación que afecta ós espacios naturais de Galicia e Norte de Portugal, a súa evolución e perspectivas, a imbricación cos seus territorios e coas actividades que xeran as cidades das súas rexións, etc., compre coñecer as características dos espacios máis representativos, ao que dedicaremos os seguintes apartados.

2. Áreas protexidas de Galicia.

Galicia só recentemente conta cun parque nacional, o chamado parque nacional das Illas Atlánticas que partindo do antigo parque natural das Illas Cíes esténdese ás de Ons e Onza, Sálvora e Cortegada. Tense discutido tamén sobre a pertinencia de tal declaración para a área das serras de Ancares e Caurel no oriente galego. Os parques naturais existentes son resultado de dúas etapas diferentes. Nos anos setenta, cunha perspectiva máis de creación de parques rexionais e comarcais e de promoción turística declaráronse os

parques naturais do Monte Aloia en Tui e o das Illas Cíes na boca da ría de Vigo. Xa ben iniciada a actividade da administración autonómica, nos anos noventa comeza a declaración dunha serie de parques naturais que respostan á necesidade de protección de espacios de máis alta naturalidade e representatibidade, na perspectiva dunha rede de espacios naturais galegos. Decláranse así o Complexo dunar de Corrubedo e Lagoas de Carregal e Vixán en Ribeira, a Baixa Limia e Serra do Xurés, o Invernadeiro, as Fragas do Eume e, por último, a Serra da Enciña da Lastra. Ao longo dos anos noventa tamén foron declarados, ao abeiro da normativa autonómica, unha serie de espacios naturais en réxime de protección xeral. Destacan entre estes as áreas húmidas: ríos, rías e lagoas. Súmanse ás anteriores, áreas protexidas baixo o Convenio de Ramsar, ZEPAs e espacios naturais protexidos polas normas subsidiarias provinciais, entre outras medidas.

Na actualidade concluíuse o debate sobre os espacios que deben ser considerados zonas de especial conservación e integrar a rede Natura 2000. A proposta que se aprobou para a súa tramitación polo Estado español inclúe 59 lugares de importancia comunitaria.

2.1. Monte Aloia.

O parque natural Monte Aloia pertence á Serra do Galiñeiro e ten unha superficie de 746 hectáreas. Localízase no concello de Tui, provincia de Pontevedra. O Monte Aloia foi declarado Sitio Natural de Interese Nacional por Orde do 5 de xuño de 1935 e posteriormente Parque Natural polo Real Decreto 3160, do 4 de decembro de 1978. De relevo accidentado, a súa cota máis alta sitúase a 629 metros, no alto de San Xiao. Dende o seu cumio acádanse perspectivas visuais dunha grande amplitude, entre outras o val da Louriña e a ampla veiga do tramo inferior do río Miño. O dominio das rochas graníticas determina a presencia de laxas e rochedos, formas características na configuración da súa paisaxe.

Malia os seus indubidables méritos, este parque natural non é propiamente unha área natural pouco tranformada pola explotación ou ocupación humana. Ao contrario, por exemplo se analizamos a vexetación presente, atopámonos con que son máis abondosas as árbores exóticas que as autóctonas. Así, as repoboacións de piñeiros e as masas de árbores exóticas ocupan maior extensión que as especies caducifolias autóctonas (carballeiras, sobreirais e vexetación de ribeira, asociada aos diversos regueiros que discurren polo parque). Unha grande superficie do monte ocúpana as especies arbustivas que resultan da regresión do bosque autóctono, estando presentes, entre outras: toxo, queiruga, xesta, e carpazas.

A fauna que podemos encontrar neste parque é representativa dos montes galegos, destacando os raposos, coellos, ourizos, perdices, miñatos comúns, lagarteiros, avelaionas, lagartos arnais e tritóns verdes.

No espacio do parque natural téñense atopado restos arqueolóxicos de diversas épocas, tanto utensilios como restos constructivos, entre os que destaca a citania situada na parte alta do parque. Entre as construccións destacables atópase a capela de San Xiao, de principios do século XVIII, levantada sobre un templo románico preexistente, a casa forestal do ano 1921 e diversos miradoiros, o monumento ao enxeñeiro Areses e o *vía crucis*.

Os primerios domingos de xullo celébrase unha romaxe ata a ermida de San Xiao dedicada á virxe das Angustias. Tamén hai diversas lendas que resaltan o interese tradicional espertado polo espacio do parque.

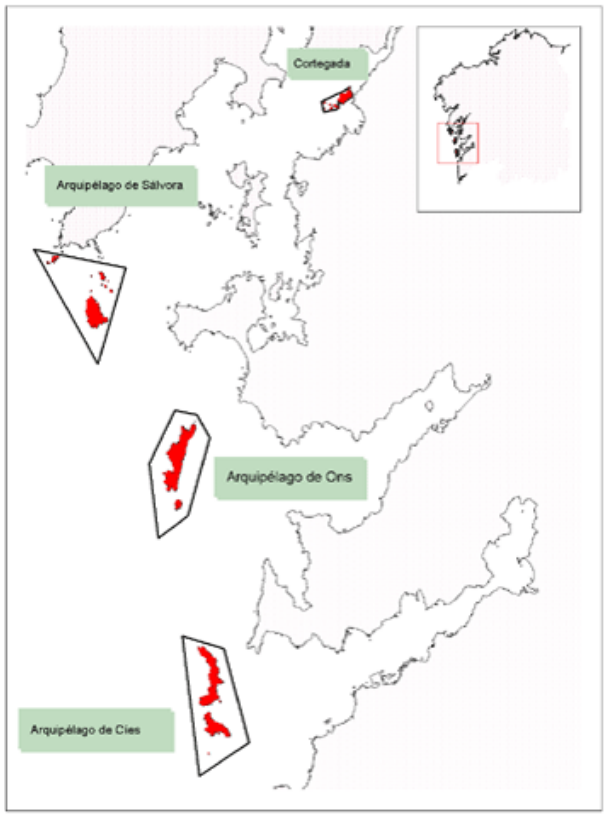
O parque dispón de áreas de descanso e lecer, itinerarios (incluída unha senda botánica) e servicios sanitarios, zona de acampada e centro de información aos visitantes. Accédese dende a autovía O Porriño-Portugal (A-66), dende a estrada Tui-Gondomar (PO-340) e pola estrada local Gondomar-Prado-Tui. Polo interior do parque existe unha importante rede de pistas asfaltadas e carreiros para o transito peonal.

Apuntamos anteriormente que non todos os espacios protexidos respostan aos actuais criterios de catalogación de espacios naturais. É cecais o caso do parque natural do Monte Aloia que cos criterios vixentes parece respostar máis á idea de parque comarcal que á de elemento básico da rede de espacios naturais de Galicia. O problema estaría na necesidade de adaptar e prolongar a protección outorgada en 1935 como Sitio Natural de Interese Natural, ás novas figuras legais. Téñase en conta que a mencionada figura creárase para "as paraxes agrestes do territorio nacional, aínda que a súa extensión sexa reducida, que sen reunir as condicións necesarias para ser declaradas Parques nacionais, merezan, sen embargo, ser obxecto de especial distinción pola súa beleza natural, o pintoresco do lugar, a exuberancia e particularidades da vexetación espontánea, as formas especiais e singulares do rochedo, a fermosura das formacións hidrolóxicas ou a magnificencia do panorama e da paisaxe" e que "será circunstancia favorable para as declaracións oficiais expresadas, que a beleza natural da paisaxe ou os seus elementos sexa realzada polo interese científico, artístico, histórico ou lendario".

2.2. Illas Atlánticas.

O Parque Nacional das Illas Atlánticas tivo a súa orixe no Parque Natural das Illas Cíes foi creado en 1980 (RD 2947 de 17 de outubro de 1980). Conformaban o parque natural tres illas situadas na boca da ría de Vigo, provincia de Pontevedra, que ocupan aproximadamente 434 hectáreas. Pertencía integramente ó termo municipal de Vigo. Engadiuselle a declaración de Zona de Especial Protección de Aves, realizada o 22 de novembro de 1989. Completouse a protección terrestre do parque natural coa inclusión dunha franxa marítima de protección de 100 metros medidos a partir da baixamar viva equinoccial. Nembargantes, a partir da Lei estatal 15/2002 de 1 de xullo, pola que se declara o Parque marítimo-terrestre das Illas Atlánticas de Galicia, a súa extensión increméntase considerablemente coa incorporación dos arquipélagos de Ons na ría de Pontevedra, de Salvora na de Arousa e a illa de Cortegada, tamén nesta última ría. Tamén se incorporan espacios marítimos circundantes e a superficie chega así ás 8496 hectáreas.

A algúns sectores do parque accédese a través de pequenos peiraos existentes no lado oriental das illas, ó abeiro do forte mar de barlovento. Hai establecidas unhas liñas regulares de barcos desde Vigo e Baiona ás Cies e desde Bueu e Sanxenxo a Ons que funcionan nas vacacións de primaveira e nos meses de verán e que facilitan o acceso de visitantes ó parque.



O pequeno arquipélago das Cíes está constituído polas illas de Monte Agudo ou Norte, do Faro e de San Martiño ou Sur, ademais dalgúns illotes. Dispóñense de norte a sur na boca da ría, e reducen o efecto nela dos temporais atlánticos, ó igual que sucede na ría de Pontevedra con Ons e Onza e na de Arousa con Sálvora. Mentres, a illa de Cortegada atópase no interior da ría de Arousa. A topografía nos arquipélagos de Cíes e Ons caracterízase pola súa vigorosidade e clara disimetría, con fortes pendentes e impresionantes/importantes cantís no lado de mar aberto, e alternancia de praias e costa rochosa no lado da ría. Sobre o substrato de rocha granítica elevado pola acción tectónica actúa o mar formando os cantís e furnas da costa occidental. Mentres, a menor incidencia de mar e vento na vertente oriental das illas, a sotavento, facilita a formación de acumulacións de area: praias, dunas e placas eólicas, nas que se pode apreciar diversidade tipolóxica.

As baixas precipitacións son a carácterística máis salientable clima das illas situadas na boca da ría, que xunto coa seca estival condiciona o desenvolvemento da vexetación. Esta atópase moi alterada pola acción antrópica que supuxo talas, roturacións para cultivo, introducción de novas especies e incendios forestais. Segundo Otero Pérez et al. (1994), "a superficie arbórea autóctona formada principalmente polo cerquiño (*Quercus pyrenaica*) queda reducida a pequenos núcleos illados, mentres que especies exóticas como o piñeiro (*Pinus pinaster*), o eucalipto (*Eucaliptus globulus*) ou a acacia (*Acacia melanoxylon*), plantadas ao longo do presente século, ocupan preto da cuarta parte da superficie do parque". Entre as especies que forman o

mato destaca pola súa abundancia o toxo (*Ulex europaeus*), ao que se suman especies propias da área mediterránea. Nos medios dunares e nos cantís desenvólvese a vexetación propia destas condicións extremas.

Entre a fauna destacan as aves, especialmente as mariñas (gaivotas, corvos mariños, araus…), que motivaron a declaración como ZEPA das Cíes. Entre as distintas especies destaca a gaivota común que ten aquí unha numerosísima colonia. Engádense ás aves algúns pequenos mamíferos (coellos, ourizos e lontras) e micromamíferos (ratos, ratas, morcegos, musarañas), réptiles e escasísimos anfibios.

A illa de Cortegada destaca polo seu interese botánico, ó albergar un importante bosque de loureiros. A incorporación desta illa ó parque nacional veu resolver as continuas tensións xeradas polos intentos de desenvolver nela actividades urbanísticas.

Nas illas téñense atopado diversos restos arqueolóxicos. Existen moitas referencias históricas ás illas, xa que teñen xogado frecuentes papeis de escala en operacións bélicas no interior das rías. Da actividade dos seus poboadores quedan restos en forma de ruína por distintas zonas das illas. No caso de Ons, a existencia de colonos introduce un factor diferenciador.

As características ambientais das illas convertéronnas nun espacio de alta atracción turística, no que miles de visitantes e campistas; converténdose así os visitantes estacionais nun problema para a conservación do parque, que só pode ser solventado coa aplicación de controis de acceso.

2.3. Complexo dunar de Corrubedo e lagoas de Carregal e Vixán.

Este parque natural foi creado en 1992 (D. 139, do 5 de xuño de 1992), comprendendo 996,3 hectáreas aproximadamente do concello de Santa Uxía de Ribeira (A Coruña) no extremo da península do Barbanza, e acadou a protección do Convenio RAMSAR ao ano seguinte. Accédese desde Padrón ou Noia a través da C-550 e outras vías locais.

Caracteriza ao parque a existencia dun complexo húmido de carácter costeiro con lagoas e un sistema dunar no que se atopa unha duna móbil de máis dun quilómetro de lonxitude, 200 a 250 metros de ancho e unha altura de 12 a 15 metros. A marisma situada tralo complexo dunar está atravesada por pequenas canles e baixo influencia continua das mareas. Hai dúas lagoas: a de Carregal, de auga salgada ao estar conectada co mar, e a de Vixán, de auga doce.

No parque atopámonos cunha grande variedade florística, que está limitada pola presencia dun solo areoso, a salinidade das augas proporcionadas pola acción das mareas e a influencia do forte vento. Estes condicionantes determinan a adaptación da vexetación que constitúe unha das melloras mostras do tipo costeiro de Galicia. Entre a abondosa avifauna que motiva a declaración do humedal como de importancia internacional destacan as limícolas e outras aves mariña.

A proximidade dalgúns núcleos de poboación, o uso da área como zona de segunda residencia, o uso estacional para lecer e o desenvolvemento de actividades de atracción masiva no ámbito do parque xeneraron

problemas de conservación. Trátase do parque natural máis visitado de Galicia, contando con diversas infraestructuras para o visitante: centro de recepción, Centro de Interpretación do Ecosistema Litoral de Galicia, cafetería-restaurante e área recreativa. Unha serie de itinerarios con paneis informativos facilitan a visita.

2.4. Baixa Limia - Serra do Xures.

O parque natural da Baixa Limia – Serra do Xurés foi declarado en 1993 (D. 29, do 11 de febreiro de 1993). Ocupa 20920 hectáreas dos concellos ourensáns de Entrimo, Lobios e Muíños. Conforma un parque internacional en conxunto co limítrofe parque nacional portugués de Peneda – Gerês. Accédese a través da N-540 desde Ourense ou pola 304-1 desde Ponte da Barca en Portugal.

É unha zona de montaña con predominio de rochas graníticas que conserva pegadas da antigua acción glaciar. A orografía xera importantes contrastes entre o fondo do val do Limia con altitudes inferiores ós 300 metros e serras que continuamente superan os 1000 metros.

A vexetación salienta pola extensión do bosque caducifolio con carballeiras e bidueirais, acibos e tamén alvedros como indicador de transición cara á rexión mediterránea. Ademais, cóntase con algunhas especies endémicas.

Entre os mamíferos podemos atopar lobos, corzos, raposos, xabaríns, teixugos, lontras, musarañas e outros, sen deixar de salientar o proxecto de recuperación de cabra montesa que se extinguira na zona. Entre as aves atópanse distintas especies de aguias e outras que se situaron polas condicións que lles ofrecen os encoros existentes no parque. Os moi diversos anfibios e réptiles son mostra dos que podemos atopar noutras zonas de Galicia.

Os restos arqueolóxicos, especialmente os megalíticos e castrexos, salpican o ámbito do parque, e nas distintas aldeas podemos atopar boas mostras de arquitectura popular.

2.5. Invernadeiro.

O parque natural do Invernadeiro foi declarado en 1997 (D. 155, do 5 de xuño de 1997). Ocupa 5722 hectáreas do concello ourensán de Vilariño de Conso. É unha zona montañosa ó sur do chamado macizo central ourensán e integrada polas serras de Queixa, Invernadeiro e Fial das Corzas.

A área, con altitudes que oscilan entre os 1000 e 1600 metros está constituída principalmente por xistos, granitos e cuarcitas; materiais sobre os que se encaixan diversos vales. Así mesmo poden verse pegadas de antiga acción glaciar.

Segundo datos da Consellería de Medio Ambiente, o clima, dentro do oceánico deixa percibir tanto certas influencias de continentalidade como unha diversidade microclimática resultante da variedade do relevo. Os veráns son suaves, con temperatura media de 15ºC; os invernos fríos, con mínimas que acadan os –7ºC; e as precipitacións abundantes, 2000 mm ó ano en parte en forma de neve.

O parque atópase dentro da rexión eurosiberiana, pero con influencia da mediterránea. A diversa vexetación é resultado da variedade altitudinal e microclimática. A acción humana, con queimas e pastoreo, fixo dominantes os matorrais nas zonas máis altas. Entre as especies de maior porte atopamos carballos e outras menos frecuentes como teixo, capudre, estripeiro, avelaira ou escambrón.

Lobo, xabarín, corzo, leirón gris, teixo, marta, garduña, armiño, desmán, lontra e donicela son algúns dos mamíferos que podremos atopar. Entre as diversas aves destaca o uso do espacio do parque por aguias reais que aniñan fóra del.

A entrada ó parque está limitada e require permiso previo. Consta dunha aula da natureza que permite o aloxamento dos visitantes.

2.6. Fragas do Eume.

O parque natural das Fragas do Eume foi declarado en 1997 (D. 218 de 30 de xullo de 1997). As súas 9197 hectáreas esténdense polo val do Eume nos concellos de Pontedeume, Monfero, Cabanas, Capela e As Pontes na provincia da Coruña.

O val do Eume no espacio do parque presenta unhas acusadas pendentes resultado da súa orixe tectónica. As altitudes van desde case o nivel do mar no extremo occidental ata os setecentos metro baixo a Serra da Loba. Neste contexto, os afluentes forman canóns e caborcos. O clima oceánico de temperaturas suaves (media anual entre 11,7 e 15,1 ºC), as precipitacións que oscilan por zonas entre 1400 e 1900 mm (menores canto máis próxima a costa), os ventos, as pendentes, as orientacións, etc., xeran unha serie de microclimas que condicionan a diversidade da vexetación.

Sobresae o parque pola existencia, a pesar da forte antropización, dun espléndido exemplo de bosque atlántico no que atopamos fragas de carballos, castiñeiros, abeleiras, acibos, así como polo bosque de ribeira caracterizado polos amieiros, onde aparecen especies escasas e endemismos. Entre a importante fauna podemos salientar os morcegos de ferradura e rateiro, lontra, desmán, lobo, gato montés, xeneta, lirón gris, marta, armiño, musaraña; así como moitas aves, como o falcón, bufo real e a noitarega gris.

Xunto a distintos restos prehistóricos e un contorno do parque rico en importantes construcción históricas, debemos mencionar o mosteiro de Caaveiro que foi declarado monumento histórico-artístico.

2.7. Enciña da Lastra.

O parque natural da Serra da Enciña da Lastra foi declarado en 2002 (D. 157 de 4 de abril de 2002). As súas 3152 hectáreas esténdense polo concello de Rubiá na provincia da Ourense, lindando con León. Conta ademáis coa declaración de ZEPA feita en 2001.

Trátase dunha das escasas zonas calcáreas de Galicia, situada nunha área da rexión climática mediterránea. A proximidade da entalladura do Sil implica un vigoroso relevo que inflúe na diversidade da súa flora, nas que se inclúen diversos endemismos, algúns deles coa súa extensión reducida á propia serra. A serra acolle

as formacións de bosques e matogueiras espiñosas mediterráneas máis extensas de Galicia. A singularidade da súa flora no contexto galego derivase da existencia de 62 especies de localización exclusiva nesta serra e outras 55 de distribución moi restrinxida en Galicia.

Ademais, son numerosas as especies de vertebrados no espacio natural (9 peixes, 10 anfibios, 13 réptiles, 124 aves e 38 mamíferos), dos que 124 se atopan protexidas segundo o Catálogo Nacional de Especies Ameazadas e 76 son consideradas de interese pola súa reducida área de distribución ou desfavorable estado de conservación.

3. Áreas protexidas do Norte de Portugal.

O Norte de Portugal conta co único parque nacional portugués, o de Peneda – Gerês e tres parques naturais, os de Montesinho, Alvão e Douro Internacional. Pódese engadir a eles, xa noutra categoría de protección, a paisaxe protexida do Litoral de Esposende. É precisamente o Parque Nacional de Peneda – Gerês o espacio natural protexido máis antigo de Portugal ao ser declarado en 1971. Con anterioridade fora declarado en 1934 o Parque Florestal da cidade de Lisboa. En 1979, cando se inicia unha fase de maior actividade normativa, créase o parque natural de Montesinho. Posteriormente foron declarados os mencionados parques naturais de Alvão, en 1983, e Douro Internacional, en 1996. Trátase, en xeral, de zonas montañosas ou serras nas que o baixo grao de ocupación humana e incluso o seu retroceso permitiu un alto grao de conservación e naturalidade e facilita a protección.

En relación á rede Natura 2000, incluironse na Lista Nacional 31 sitios do Portugal continental, correspondendo 10 deles á parte portuguesa da eurorrexión.

3.1. Peneda-Gerês.

O parque nacional de Peneda – Gerês foi declarado en 1971 (D. 187/71, do 8 de maio) e constitúe un parque internacional xunto co limítrofe parque natural de Baixa Limia – Serra do Xurés en Galicia. No decreto que crea o parque atopamos os obxectivos de creación: "búscase posibilitar no medio ambiente de Peneda – Gerês a realización dun planeamento científico a longo prazo, valorando o home e os recursos naturais existentes, prevendo finalidades educativas, turísticas e científicas". Engádese á súa protección como parque nacional a declaración de ZEPA e a de Reserva Bioxenética para a zona de Palheiros/Albergaria (polo Consello de Europa). Accédese a través da 304-1 desde Ponte da Barca ou pola N-540 desde Ourense.

Conta o parque cunha superficie de 70290 hectáreas, que afecta aos concellos de Arcos de Valdevez, Montalegre, Ponte da Barca, Terras de Bouro e Melgaço. Trátase dunha área montañosa que se estende desde as Serras de Castro Laboreiro á planicie da Mourela, incluíndo as Serras de Peneda, do Soajo, Amarela e do Gerês. As altitudes oscilan entre os 140 e os 1545 metros. O substrato rochoso é de predominio granítico. Atópanse restos da antiga actividade glaciar (circos e moreas).

Na vexetación do parque destacan as numerosas carballeiras tanto de rebolos (*Quercus pyrenaica*) como de carballos (*Quercus robur*). As primeiras van acompañadas doutras árbores como as sobreiras, e as segundas de arbustos como o alvedro e o acibo. Os matorrais dominantes son as toxeiras e uceiras.

Entre a abundante fauna podemos salientar oito especies de morcegos, marta, gato montés, lobo, corzo, desmán e lontra. Inventariáronse 143 especies distintas de aves das que 111 son nidificantes. Así mesmo, reptiles e anfibios atópanse ben representados respecto do conxunto portugués.

Entre os distintos restos arqueolóxicos sobresaen as necrópoles megalíticas, como as da Serra de Castro Laboreiro, do Val da Coelheira e Chã de Cabanos na Serra Amarela, así como distintos restos de época romana, en especial os numerosos miliarios asociados á Vía XVIII do Itinerario de Antonino que unía Bracara Augusta (Braga) con Asturica Augusta (Astorga). Complétase o interese do parque con importantes mostras de arquitectura medieval.

Conta o parque con distintos centros de información e interpretación nas localidades de Arcos de Valdevez, Montalegre, Gerês, Lamas de Mouro, Mezio e Lindoso.

3.2. Douro Internacional.

O parque natural do Douro Internacional atópase nos límites sudorientais da eurorrexión, prolongándose algo cara ao sur fóra dela. Ocupa o espacio complementario aos "Arribes del Duero" das provincias de Zamora e Salamanca. Esténdese pola ribeira portuguesa do tramo internacional do río Douro e o seu afluente, o río Águeda, correspondéndose cos concellos de Miranda do Douro, Mogadouro, Freixo de Espada à Cinta e Figueira de Castelo Rodrigo. Abrangue unha superficie de 86500 ha, entre os 125 e 896 metros de altitude. A Resolución do Consello de Ministros nº 53/96, do 5 de xuño, creou a "Comissão Instaladora do Parque Natural do Douro Internacional" e o Consello de Ministros do 30 de decembro de 1997 aprobou o Decreto Regulamentario (DR V-98). Esta protección compleméntase coa do futuro Parque Natural de los Arribes del Duero en Castela-León, co Plan de Ordenación dos Recursos Naturais en fase moi avanzada.

O canón do Douro formado neste sector serve de espacio de transición entre a Meseta Norte española e a cunca inferior do río en Portugal. Trátase dun val encaixado con ladeiras moi escarpadas nas que predomina o granito. Ao encaixamento do Douro engádese o dos seus afluentes. Augas abaixo o val vaise abrindo e xérase un microclima caracterizado pola escaseza de precipitacións e suaves temperaturas invernais.

Esta fisiografía foi aproveitada para situar dende os anos cincuenta diversos encoros de importante producción hidroeléctrica. Entre estes destaca o encoro de Aldeadávila, o de maior producción eléctrica na península.

Entre a diversa fauna da zona atópanse os lobos, xabaríns, lontras, gatos monteses, corzos, varias especies de morcegos, aguias, boitres, bufos reais e cegoña negra. A importante actividade hidroeléctrica afectou

negativamente ao medio, especialmente polo asolagamento das ribeiras, obras e incidencia dos tendidos eléctricos na importante avifauna.

Segundo o Instituto da Conservação da Natureza, os bosques de aciñeiras (*Quercus rotundifolia*) son as formacións vexetais de maior representatividade, se ben quedou relegado ás áreas máis abrigadas e de difícil acceso, nas que a agricultura non conseguiu instalarse. Outras das formacións climácicas da área está constituída polos sobreirais (de *Quercus suber*). Nas áreas de maior altitude, xeralmente por enriba dos 700 metros, a vexetación climácica está composta polos bosques de rebolos (*Quercus pyrenaica*). Outras comunidades que podemos salientar son os bosques higrófilos das marxes dos ríos.

Engádese ó interese do parque a existencia dun importante patrimonio arqueolóxico e arquitectónico.

3.3. Montesinho.

O parque natural de Montesinho foi creado en 1979 (D.L. 355/79, do 30 de agosto), e ocupa o extremo nordés do país, no Alto Trás-os-Montes. As súas 74100 hectáreas de superficie esténdense polos concellos de Bragança e Vinhais. Accédese polas distintas estradas que conducen a Bragança, tanto desde outros puntos de Portugal como de España, xa que limita coas comunidades autónomas galega e castelá-leonesa. A área tamén foi declarada Zona de Especial Protección de Aves.

Trátase dunha área dominada polos xistos, aínda que con presencia de granitos e rochas básicas e ultrabásicas como as anfibolitas e serpentinitas. As altitudes van desde os 438 aos 1481 metros.

O clima é en xeral mediterráneo, e a vexetación autóctona caracterízase polas carballeiras de *Quercus pyrenaica* e os aciñeirais arbustivos ("sardoais"), substituídas por matorrais onde foron eliminadas. Débese mencionar a existencia de diversos endemismos, especialmente sobre as mencionadas rochas ultrabásicas, cunha toxicidade que só toleran poucas especies.

A fauna portuguesa está moi ben representada no ámbito no parque. Entre as 48 especies de mamíferos atopamos o lobo, xabarín, corzo, veado, lontra, desmán, armiño, xeneta, fuíña, gato montés, etc. Das 150 especies de aves censadas, 125 son nidificantes. Entre estas atopamos aguia real e cegoña negra.

Os multiples restos históricos e prehistóricos teñen un dos seus exponentes na abundancia de poboados castrexos, con cando menos trinta catalogados.

O parque dispón de centros de información en Bragança e Vinhais. Tamén conta cunha serie de "abrigos de montaña" para aloxamento de visitantes.

3.4. Alvão.

O parque natural do Alvão atópase no centro da Región Norte, nos concellos de Mondim de Basto e Vila Real. Foi creado en 1983 (D.L. nº 237/83, do 8 de xuño) e esténdese sobre unha superficie de 7220 hectáreas. Está situado na serra do Alvão, que forma parte xunto coas serras do Gerês, Marão e Cabreira dunha barreira montañosa que se interpón entre o litoral e as terras trasmontanas, e que orixina contrastes significativos no dominio da paisaxe.

Encóntrase próximo á transición entre as rexións fitoclimáticas eurosiberiana e mediterránea, influído polo litoral húmido e o interior máis continental, ó que temos que engadir a componente altitudinal, con valores entre os 260 e 1339 metros. Onde a influencia atlántica é maior, por baixo dos 600 metros, domina o carballo (*Quercus robur*) asociado con castiñeiros, estripeiros e acibos. Nas ladeiras expostas ó sur aparecen especies máis termófilas como a sobreira, alvedro ou loureiro; mentras que co aumento da altitude e da influencia continental xorden os bosques de carballos (*Quercus robur*) e rebolos (*Quercus pyrenaica*). O bosque de ribeira está composto por amieiros, sanguiños, freixos e salgueiros.

A diversidade de vexetación ten o seu reflexo na fauna, na que podemos destacar o lobo, distintas especies de morcegos, desmán, lontra, corzo, gato montés, armiño, fuíña, turón, xeneta, falcón pelengrín, aguias, e outras especies rapaces.

Conta o parque con Centro de Información e Interpretación e con Escola Ecolóxica.

ESPACIOS NATURAIS PROTEXIDOS DE GALICIA E NORTE DE PORTUGAL.

FIGURA	NOME	LOCALIZACIÓN	DATA DE CREACIÓN	SUPERFICIE (hectáreas)	OUTRAS PROTECCIÓNS
Parque Nacional	Illas Atlánticas	Galicia	02/07/02	8496	ZEPA (1989) Parque Natural Illas Cíes (17/10/80)
Parque Nacional	Peneda-Gerês	Portugal	08/05/71	70290	ZEPA Reserva Bioxenética de Palheiros / Albergaria
Parque Natural	Monte Aloia	Galicia	04/12/78	746	
Parque Natural	Complexo dunar de Corrubedo e lagoas de Carregal e Vixán	Galicia	05/06/92	996,3	RAMSAR (1993) ZEPA (1989)
Parque Natural	Baixa Limia Serra de Xurés	Galicia	11/02/93	20920	
Parque Natural	Invernadeiro	Galicia	27/06/97	5722	
Parque Natural	Fragas do Eume	Galicia	11/08/97	9126	
Parque Natural	Serra da Enciña da Lastra	Galicia	04/04/02	3152	ZEPA (2001)
Parque Natural	Montesinho	Portugal	30/08/79	74100	ZEPA
Parque Natural	Alvão	Portugal	08/06/83	7220	
Parque Natural	Douro Internacional	Portugal	05/06/96	86500	
Paisaxe protexida	Litoral de Esposende	Portugal	17/11/87	440	

Fonte: Elaboración propia.

Bibliografía.

CAMPILLO RUIZ, A. e MÉNDEZ MARTÍNEZ, G. (1991). Medio Ambiente. En: Gran Enciclopedia Gallega, tomo 32, pp. 86-88. Silverio Cañada y Gran Enciclopedia Gallega. Santiago y Gijón.

GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1989). Relación entre espacios naturales protegidos y protegibles. Los términos de una polémica. En: Supervivencia de los Espacios Naturales, pp. 45-59. Casa de Velázquez.-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, I.; FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, R. e SALVADORES RAMOS, R. (1995). Guía de espacios naturais de Galicia. Galaxia. Vigo.

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (1995). Atlas Nacional de España. Tomo I. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente. Centro Nacional de Información Geográfica. Madrid.

MÉNDEZ MARTÍNEZ, G. y CAMPILLO RUIZ, A. (1998). Medio Ambiente y Conservación de la Naturaleza. La protección legal del paisaje. En: Revista de la CECEL, nº 5, pp. 13-17. C.S.I.C. Madrid.

OTERO PÉREZ, X.L.; MOURIÑO LOURIDO, X.; ALONSO IGLESIAS, P. e SIERRA ABRAÍN, F. (1994). Illas Cíes. Guía do Parque Natural. Concello de Vigo. Vigo.

RIÁBCHIKOV, A. M. (1976). Estructura y dinámica de la esfera geográfica. Editorial Mir. Moscú.

RODRÍGUEZ MARTÍN, F. (1989). La tipología de los espacios naturales protegidos. En: Supervivencia de los Espacios Naturales, pp. 207-215. Casa de Velázquez-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

SOLER INSA, J. (1992). Los espacios naturales. En: Manual de ciencia del paisaje, pp. 233-248. Editorial Masson. Barcelona.

VARIOS (1989). A natureza ameazada. Xea, Flora e Fauna de Galicia en perigo. Consello da Cultura Galega. Santiago de Compostela.

VARIOS (1996). Los espacios naturales protegidos en España. Boletín de la Real Sociedad Geográfica. Tomo 132. Enero-Diciembre. Real Sociedad Geográfica. Madrid.

ANEXO 4

POBLACIÓN EN LA EURORREGIÓN Y EN EL *EJE ATLÁNTICO*

Abel Losada Álvarez

Departamento Historia Económica. Universidade Vigo

La consideración de las características demográficas del conjunto de los municipios que forman parte del Eixo Atlántico tiene que venir enmarcada en tres ámbitos diferentes, y por lo tanto en la medida de lo posible, con datos que abarquen estos ámbitos, el municipal, el área urbana como reunión de municipios y la propia Eurorregión, como agregación estadística de los datos procedentes de las provincias españolas y los distritos portugueses ([1]).

Parece necesario en un primer momento, realizar una caracterización general de los espacios que conforman la Euro-región, Galicia y la Región Norte de Portugal, pues aún dentro del mismo contexto europeo, y por lo tanto con escasas variaciones, hay algunas diferencias que parece interesante señalar ([2]). Tomaremos como referencia los datos censales de los dos últimos censos realizados, tanto en España como en Portugal, en los años 1991 y 2001.

En el marco de inserción de los 18 municipios que constituyen el Eje Atlántico en la Euro-región Galicia-Norte de Portugal, es necesario señalar que si bien la evolución general de los fenómenos demográficos, sobre todo el envejecimiento de la población y la concentración de la misma en la franja costera, frente a

[1] La Euro-región, formada por Galicia y la Región Norte de Portugal, comprende las provincias gallegas de A Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra y las subregiones portuguesas de Miño-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Douro e Alto Tras-os-Montes, que se corresponden, con algunas pequeñas variaciones con los distritos de Viana do Castelo, Braga, Porto, Vila Real y Bragança.

[2] F. Dopico y A. Losada Álvarez (2002).

un proceso más o menos intenso de despoblamiento del interior ha sido muy similar en las dos zonas, la intensidad de estos fenómenos ha sido relativamente diferente.

La primera de las diferencias importantes es la propia densidad de población, que en Galicia era en 2001 de 91,2 hb/km^2 y en la Región Norte de 173 hb/km^2, aunque hay que decir que estos datos, tanto en Galicia como en la Región Norte, esconden diferencias territoriales muy significativas.

El otro aspecto de la caracterización demográfica al que es necesario aproximarse es al Movimiento Natural de la Población, nacimientos y defunciones. La disminución de la fecundidad, el fenómeno más importante de los cambios demográficos en Europa en los últimos años, ha sido más tardía y más lenta en la Región Norte (especialmente en la zona costera del eje Porto-Braga) que en Galicia, y por lo tanto el proceso de envejecimiento, con una variación en la mortalidad similar, ha sido más intenso en ésta última, aunque es verdad que en ambas zonas, en el proceso de envejecimiento han intervenido otros factores, como la emigración secular ([3]).

En términos generales hay que señalar el mayor dinamismo demográfico en la Región Norte de Portugal que en Galicia, debido sobre todo al comportamiento que ha tenido aquí en los últimos años la tasa de fecundidad, que desde mediados los años ochenta ha descendido abrupta y drásticamente y en este momento se sitúa ya en unos niveles muy por debajo de los de reemplazo, incluso por debajo del 50% de este valor ([4]). La evolución de la fecundidad en la Región Norte ha sido muy similar a la que se ha producido en buena parte de Europa Occidental, con un descenso intenso de la misma, pero más atenuado que en Galicia.

Así el número de nacimientos en la Región Norte, 41.667 en 2002, más que duplica a los de Galicia en el mismo año, 19.216, y la tasa bruta de natalidad era en la Región Norte del 11,3% mientras que en Galicia se situaba en el 7%, aproximadamente un 40% inferior. Es verdad que esta diferencia tan abultada se debe no sólo a diferencias en los niveles de fecundidad, que es superior en la Región Norte que en Galicia, si no también a la estructura por edades de las dos áreas ([5]).

Según los últimos datos disponibles, de 2002, en la Región Norte la población menor de 15 años representaba el 17,1% de la población total y la población de 65 años y más era el 14,4%, mientras que en Galicia en el mismo año los menores de 15 años eran el 11,6%, es decir 5,5 puntos menos, y los mayores de 64 años el 21,2% del total, es decir 6,8 puntos más.

Otro elemento importante relacionado con la población, es la localización de la misma en el territorio. La primera aproximación tiene que realizarse a través de la densidad de población en las demarcaciones habituales, provincias en Galicia y distritos en el Norte de Portugal, podemos observar que las diferencias

[3] A. Losada Álvarez (2000).

[4] Según los últimos datos del Instituto Galego de Estatística el número de hijos por mujer para la Comunidad Autónoma de Galicia en 2002 era de 0,9, y en las provincias de Ourense y Lugo descendía hasta 0,8.

[5] Como veremos más adelante, con un mayor envejecimiento en el caso de Galicia.

son apreciables a ambos lados de la frontera ([6]). En el caso de la Región Norte las densidades de los distritos oscilan entre los 764,4 hb/km^2 de Porto y los 22,6 de Bragança, y en el caso de las provincias gallegas, entre los 201,1 de Pontevedra y los 36,3 de Lugo.

Si descendemos a unidades territoriales menores, las diferencias en el caso de la Región Norte, entre la aglomeración del gran Porto y algunos municipios del distrito de Bragança son especialmente elevadas; en el caso gallego, las diferencias entre las aglomeraciones costeras del Golfo Artabro y del eje Vigo-Rías Baixas y algunos municipios de las montañas del interior también son muy notables ([7]). En realidad, el proceso de concentración de la población en las zonas costeras en detrimento de las zonas montañosas del interior es un fenómeno general en todo el territorio.

Dentro de esta comparación entre Galicia y la Región Norte de Portugal, a la hora de construir indicadores homogéneos y comparables, una diferencia que hay que señalar es el diferente tamaño de los municipios de Galicia y de la Región Norte, tanto en superficie, como en población. En Galicia existen 315 municipios, con un tamaño medio de 93,9 km^2 de superficie y 8.558 habitantes, mientras que en la Región Norte de Portugal el número de municipios es únicamente de 84, con una superficie media de 253,3 km^2 y 43.814 habitantes (2,7 veces el tamaño y 5,1 la población).

Los últimos datos para la Euro-región nos permiten centrarnos en una nueva dicotomía en los comportamientos demográficos que consideramos que complementa y supera a la tradicional división entre los comportamientos del mundo rural y del mundo urbano. Es necesario aproximarse a una nueva diferenciación tanto en Galicia como en la Región Norte entre la dinámica demográfica de las zonas costeras y de las zonas del interior. Nos encontramos con importantes diferencias territoriales que son la herencia de sistemas socio-económicos diferentes hasta no hace demasiado tiempo, con importantes similitudes económicas y sociales a ambos lados de la frontera, dentro de lo que conocemos como sistema agrario tradicional de pequeña propiedad ([8]).

Estas diferencias geográfico-económicas entre ambos lados de la "raia" son escasas y de hecho los municipios fronterizos de los distritos portugueses de Viana do Castelo, Vila Real y Bragança, como Mónçao, Melgaço, Montalegre o Vinhais se corresponden muy bien con las comarcas gallegas de Baixo Miño, Condado, Paradanta, Baixa Limia, Verín o Viana do Bolo ([9]), comarcas todas ellas sometidas a un proceso de fuerte recesión demográfica.

Estos procesos de despoblamiento, que son ya muy visibles en las comarcas del interior desde la década de los sesenta, afectan prácticamente a todos los municipios rurales, sobre todo a los más alejados de las

[6] F. Dopico y A. Losada Álvarez (1996, 2002).

[7] Los municipios de Vilariño de Conso en Ourense y Nogueira de Muñiz en Lugo, no alcanzan los 4 hb/km^2. En la Región Norte algunos municipios de la zona de Alto-Tras-os-Montes tienen menos de 15 hb/km^2.

[8] En una dimensión transfronteriza, tenemos que considerar también dos áreas limítrofes con características peculiares, por un lado, la "raia" fluvial del río Miño, y por otro, la llamada "raia" seca de las tierras altas de la provincia de Orense, además de los valles de los ríos Limia y Támega.

[9] X.M. Souto González (1999).

grandes vías de comunicación, mientras en las zonas más próximas a la costa, la población se mantiene, ya que forma parte del área de expansión natural de las aglomeraciones urbanas importantes, los ejes A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra en Galicia, y la aglomeración de Porto y el eje Braga-Guimaraes.

En este proceso de concentración de la población, está adquiriendo cada vez mayor importancia el crecimiento de los municipios próximos a los núcleos urbanos más importantes, municipios que en el caso de Galicia alcanzan tasas de crecimiento demográfico por encima del 50% en un período intercensal en algunos municipios próximos a Santiago de Compostela, A Coruña y Ourense. Este proceso ha conducido a que ya más de la mitad de la población gallega resida en las definidas como áreas metropolitanas.

Pero también fuera de estas aglomeraciones de carácter urbano, se están produciendo movimientos de población en un sentido de concentración. Un proceso de progresiva movilidad "escalonada" de la población; primero hacia las cabeceras de comarca en el caso de Galicia o cabeceras municipales de importancia en el Norte de Portugal, para desplazarse posteriormente hacia los grandes ejes de aglomeración urbana. Se produce así una situación que podríamos calificar de "espejismo", el mantenimiento de un nivel aceptable de población en determinados núcleos intermedios que no puede hacernos olvidar las fuertes disparidades territoriales que provoca su crecimiento.

Otro tema relevante, en el ámbito geográfico que estamos considerando, es la dispersión de la población ([10]). En toda la Euro-región ésta es mucho mayor en las áreas próximas a la costa y disminuye a medida que avanzamos hacia el interior. Tenemos por lo tanto dos escenarios, zonas con elevada densidad de población y con población dispersa, y zonas mucho menos pobladas en las que la población está cada vez más concentrada, con un menor número de entidades de población por unidad de superficie. Este aumento en la concentración de la población ha sido leve pero continuo a lo largo de las dos últimas décadas, debido a la emigración hacia los centros comarcales y al abandono de las aldeas y lugares más reducidos.

Vamos a realizar ahora un recorrido por las principales variables a la hora de caracterizar desde una perspectiva demográfica, tanto a la Euro-región como el conjunto de municipios que conforman el Eje Atlántico. Las variables a considerar van a ser, la densidad de población, la evolución de la misma entre 1991 y 2001, la distribución de la población por edades, el movimiento natural de la población y la presencia de población extranjera ([11]).

[10] Conviene señalar, aunque no entremos aquí en ello, las importantes consecuencias económicas de la dispersión de la población, sobre todo en el ámbito de las políticas públicas y el aumento exponencial del coste de las mismas.

[11] Hemos utilizado en todos los casos, los últimos datos disponibles para el conjunto de los municipios, que habitualmente son los correspondientes a 2002 o bien los datos censales de 1991 y 2001.

1. Población. Densidad de población ([12]).

Municipio	Superficie Km^2	Sup. %	Pob. 2001	Pob. %	Hb/Km^2
Braga	183,2	0,36	164192	2,58	896,24
Bragança	1.173,6	2,31	34750	0,54	29,61
Chaves	591,3	1,16	43667	0,68	73,85
Guimaráes	241,7	0,48	159576	2,50	660,22
Peso da Régua	96,4	0,19	18832	0,30	195,35
Porto	41,5	0,08	263131	4,13	6340,51
Viana do Castelo	318,6	0,63	88631	1,39	278,19
Vila Nova de Gaia	168,7	0,33	288749	4,53	1711,61
Vila Real	377,1	0,74	49957	0,78	132,48
A Coruña	37,6	0,07	239434	3,76	6367,93
Ferrol	82,6	0,16	80347	1,26	972,72
Lugo	329,8	0,65	88901	1,39	269,56
Monforte de Lemos	199,5	0,39	19870	0,31	99,60
Ourense	84,5	0,17	109051	1,71	1290,54
Pontevedra	118,3	0,23	75864	1,19	641,28
Santiago de Compostela	220,6	0,43	93381	1,46	423,30
Vigo	109,1	0,21	287282	4,51	2633,20
Vilagarcia de Arousa	44,2	0,09	33823	0,53	765,23
EIXO ATLANTICO	4.418,3	8,69	2139438	33,55	484,22
REXION NORTE	21.278,6	41,84	3680379	57,72	172,96
GALICIA	29.574,4	58,16	2695880	42,28	91,16
EURO-REXIÓN	50.853,0	100,00	6376259	100,00	125,39

Fuente: Elaboración propia, Instituto Galego de Estatística e Instituto Nacional de Estatística.

La primera aproximación a la realidad demográfica de los municipios del Eje Atlántico la vamos a realizar a través de densidad de población, que en un primer momento puede resultar ilustrativa de la presión de la población sobre el territorio, aunque por su propio carácter de valor medio puede recoger una fuerte concentración de población en un único lugar de este territorio, o concentraciones más débiles de población, pero más dispersas a lo largo del mismo. En la Euro-región Galicia-Norte de Portugal la distribución dispersa de la población, como hemos visto antes, tiene una mayor presencia.

En términos estrictamente demográficos, el peso del Eje Atlántico en el conjunto de la Euro-región es muy notable, según los datos del censo de 2001 supone el 33,6% del total de la población de la Euro-región, mientras que únicamente el 8,7% en superficie, lo que nos indica la fuerte concentración de población de esta área.

[12] En el caso de los datos de población de los municipios españoles en el censo de población de 2001, existen pequeñas diferencias entre los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto Galego de Estatística. La diferencia se sitúa para el conjunto de los municipios del Eje Atlántico en torno al 1,9%.

En relación con el tamaño, las diferencias entre la superficie de los municipios son muy significativas y oscilan entre los 37,6 km^2 de A Coruña y los 1.173,6 km^2 de Bragança, cuando la media de la superficie de los municipios del Eje está en torno a los 250 km^2 y la de la Euro-región en torno a los 125 km^2. En términos generales son más extensos los municipios del interior, como Bragança, Chaves o Lugo que los costeros.

Por su propio carácter urbano, el conjunto de los municipios del Eje Atlántico, alcanza una elevada densidad de población, más de 480 hab/km^2, que multiplica casi por cuatro al conjunto de la Euro-región, que se sitúa en los 125 hb/km^2.

Las diferencias entre las densidades de población son sin embargo muy apreciables, municipios como Porto y A Coruña, que son municipios exclusivamente urbanos, cuyas aglomeraciones de edificación continuada superan ya los propios límites, presentan densidades por encima de los 6.000 hb/km^2. También los dos municipios que albergan los dos mayores núcleos del Eje, Vigo y Vila Nova de Gaia, superan con claridad los 1.500 hb/km^2 [13], y también el municipio de Ourense, con un núcleo urbano de cierto tamaño supera los 1.000 hb/km^2.

Frente a estas densidades tan elevadas, los municipios del interior en algunos casos, como Monforte de Lemos, Chaves y Bragança, no alcanzan los 100 hb/km^2. Resulta especialmente significativa la situación de Bragança, el municipio más extenso del Eje Atlántico, él solo supone el 26,5% de la superficie total del Eje y el 2,3% de la Euro-región, situado en el extremo oriental de la misma con una densidad de población que no alcanza los 30 hb/km^2. Como resultaba previsible, las mayores densidades de población se alcanzan en los municipios costeros y las más bajas en el interior.

2. Evolución de la población (1991-2001).

Población	1991	2001	Variación	Variación (%)
Braga	141256	164192	22936	16,24
Bragança	33055	34750	1695	5,13
Chaves	40940	43667	2727	6,66
Guimaraes	157589	159576	1987	1,26
Peso da Regua	21567	18832	-2735	-12,68
Porto	302472	263131	-39341	-13,01
Viana do Castelo	83095	88631	5536	6,66
Vila Nova de Gaia	248565	288749	40184	16,17
Vila Real	46300	49957	3657	7,90
A Coruña	246953	239434	-7519	-3,04
Ferrol	83045	80347	-2698	-3,25
Lugo	83242	88901	5659	6,80

[13] En el caso de Vigo, la densidad alcanza los 2633 hb/km^2.

Población	1991	2001	Variación	Variación (%)
Monforte de Lemos	20318	19870	-448	-2,20
Ourense	102758	109051	6293	6,12
Pontevedra	71491	75864	4373	6,12
Santiago de Compostela	87807	93381	5574	6,35
Vigo	276109	287282	11173	4,05
Vilagarcía de Arousa	32170	33823	1653	5,14
EIXO ATLANTICO	2078732	2139438	60706	2,92
REXION NORTE	3472715	3680379	207664	5,98
GALICIA	2731669	2695880	-35789	-1,31
EURO-REXION	6204384	6376259	171875	2,77

Fuente: Elaboración propia, sobre los Censos de Población de 1991 y 2001. Instituto Nacional de Estadística e Instituto Nacional de Estatística.

Vamos a abordar ahora la variación de la población en el último período intercensal, entre 1991 y 2001. Se trata de una década estratégica en la evolución demográfica, tanto de Galicia como de la Región Norte de Portugal, ya que después de haber finalizado los fuertes movimientos migratorios de décadas pasadas, la Euro-región se ha convertido ya en un lugar de llegada de inmigrantes, es verdad que aún con menor intensidad que otras zonas de sus respectivos países ([14]), pero con una tendencia creciente.

Los comportamientos demográficos en términos de crecimiento de la población, son muy diferentes en Galicia y la Región Norte, mientras la primera se encuentra en una situación de estancamiento demográfico en la práctica, con una pérdida de población del 1,31% entre 1991 y 2001, en el caso de la Región Norte, la dinámica demográfica, es bastante diferente, aumentando un población casi un 6% en el mismo período.

Si insertamos estas variaciones de la población en el conjunto de los estados respectivos, España y Portugal entre 1991 y 2001, vemos que Galicia pierde población, -1,3%, mientras España aumenta la suya en un 5,1. La posición de la Región Norte dentro de Portugal es diferentes, si bien los dos ganan población, la Región Norte lo hace con más intensidad, 6%, que Portugal, 4,6%.

En conjunto las diferencias entre la variación de la población de la Euro-región, que ha aumentado un 2,77% en esta década, y los municipios del Eje Atlántico, que han aumentado un 2,92% no es muy elevada. Podría resultar sorprendente esta evolución tan parecida entre un conjunto de municipios urbanos, que “a priori” aparecen como los más dinámicos demográficamente, y toda la Euro-región en la que coexisten municipios urbanos con zonas rurales del interior sometidas a un fuerte proceso de declive demográfico.

[14] A. Losada Álvarez y Mª Xosé Rodríguez Galdo (2004).

Esta situación se explica en buena medida por la pérdida de población que se ha producido en algunos de estos municipios urbanos, como es el caso de Porto, A Coruña y Ferrol y también en algunos con un carácter urbano menor como Peso da Regua. Los descensos en los tres municipios urbanos anteriormente citados tienen desde luego motivaciones diferentes. En el caso de Porto y A Coruña, se trata de municipios sin posibilidades objetivas de expansión física, recordemos que alcanzan densidades de población por encima de los 6.000 hb/km^2, y que están alimentando con mucha fuerza, los municipios más próximos ([15]); en el caso de Ferrol, el descenso parece estar más relacionado con la falta de expectativas económicas positivas y hasta no hace mucho tiempo, importantes problemas de conectividad.

Por lo expuesto anteriormente, en términos de crecimiento, el comportamiento de los municipios que forman el Eje Atlántico, presenta importantes diferencias entre ellos, tal y como se aprecia en el cuadro anterior. Desde la situación de Braga y Vila Nova de Gaia, que crecen por encima del 15% ([16]); el aumento de la población en la mayor parte de los demás municipios, diez de ellos, oscila entre el 5 y el 6%, si exceptuamos el práctico estancamiento de Guimaraes y las importantes pérdidas de población de Porto y Peso da Regua y las más ligeras de municipios gallegos como Ferrol, A Coruña y Monforte de Lemos.

Es importante señalar el fuerte crecimiento de los municipios de Braga y Vila Nova de Gaia, que aunque tienen algunas características comunes, presentan también algunas diferencias. En el caso de Braga se trata de la cabecera de una importante área industrial, que sí bien ha tenido algunos problemas de reconversión industrial ha sido capaz de comenzar a remontarlos situándose de nuevo como un importante foco de localización industrial ([17]). Mientras que en el caso de Vila Nova de Gaia, que se ha convertido en el mayor municipio de la Euro-región, la proximidad a Porto fue un elemento muy importante en el inicio de su despegue demográfico y económico, que este momento ha alcanzado ya un elevado grado de autonomía.

3. Distribución de la población por edades. Valores absolutos y porcentuales.

Edades 2002	Total	0 - 14	15 - 64	65 y +
Braga	166.803	30.979	117.052	18.768
Bragança	34.598	4.642	23.096	6.864
Chaves	43.657	5.907	28.812	8.937
Guimarães	160.190	30.377	112.611	17.200
Peso da Régua	18.335	2.967	12.460	2.905
Porto	250.877	33.669	168.260	48.952
Viana do Castelo	89.184	13.649	60.598	14.943
Vila Nova de Gaia	293.301	49.329	206.044	37.931
Vila Real	50.042	7.950	34.236	7.855

[15] En el caso de Porto, los movimientos de la población de las zonas centrales urbanas hacia la periferia están reforzando el crecimiento de numerosos municipios próximos, como Maia o Matosinhos, e incluso algunos miembros del Eje Atlántico, como Vila Nova de Gaia. En el caso de A Coruña, una serie de municipios de su periferia alcanzan tasas de crecimiento del 50% en los diez años.

[16] Municipios que están aprovechando procesos de deslocalización, tanto residencial como económica.

[17] M. Fernández y M. Fernández-Grela (2000).

Edades 2002	Total	0 - 14	15 - 64	65 y +
A Coruña	242.458	25.982	171.055	45.421
Ferrol	79.520	8.362	54.274	16.884
Lugo	89.509	11.483	61.027	16.999
Monforte de Lemos	19.817	2.068	12.125	5.624
Ourense	109.011	13.798	74.240	20.973
Pontevedra	76.798	10.649	54.120	12.029
Santiago de Compostela	93.273	11.449	66.633	15.191
Vigo	288.324	37.156	206.018	45.150
Vilagarcía de Arousa	33.907	4.510	23.704	5.693
EIXO ATLANTICO	2.139.604	304.926	1.486.365	348.319
REXION NORTE	3.691.922	630.886	2.529.739	531.293
GALICIA	2.737.370	317.067	1.840.645	579.658
EURO-REXION	6.429.292	947.953	4.370.384	1.110.951

Fuente: Elaboración propia, Instituto Galego de Estatística e Instituto Nacional de Estatística.

La composición de la población por edades permite una buena aproximación a la historia demográfica del espacio considerado ([18]), sobre todo en ausencia de movimientos migratorios de importancia. Es la situación que aún se produce en la Euro-región, pues la emigración masiva hacia Europa finalizó hace ya veinticinco años y la llegada de inmigrantes, a pesar de su creciente importancia, aún no alcanza volúmenes relevantes en términos demográficos ([19]). Tenemos en el cuadro anterior y siguiente la composición por edades en términos brutos y porcentuales.

%	0 - 14	15 - 64	65 y +
Braga	18,6	70,2	11,3
Bragança	13,4	66,8	19,8
Chaves	13,5	66,0	20,5
Guimarães	19,0	70,3	10,7
Peso da Régua	16,2	68,0	15,8
Porto	13,4	67,1	19,5
Viana do Castelo	15,3	67,9	16,8
Vila Nova de Gaia	16,8	70,3	12,9
Vila Real	15,9	68,4	15,7
A Coruña	10,7	70,6	18,7
Ferrol	10,5	68,3	21,2
Lugo	12,8	68,2	19,0
Monforte de Lemos	10,4	61,2	28,4
Ourense	12,7	68,1	19,2
Pontevedra	13,9	70,5	15,7
Santiago de Compostela	12,3	71,4	16,3
Vigo	12,9	71,5	15,7

[18] F. Dopico y A. Losada Álvarez (1996).

[19] A. Losada Álvarez (2004).

%	0 - 14	15 - 64	65 y +
Vilagarcía de Arousa	13,3	69,9	16,8
EIXO ATLANTICO	14,3	69,5	16,3
REXION NORTE	17,1	68,5	14,4
GALICIA	11,6	67,2	21,2
EURO-REXION	14,7	68,0	17,3

Fuente: Elaboración propia, Instituto Galego de Estatística e Instituto Nacional de Estatística.

Como resultaba previsible, los municipios del Eje Atlántico, por sus propias características de población básicamente urbana, presentan una estructura por edades un poco más rejuvenecida que el conjunto de la Euro-región, medio punto más en la población menor de 15 años y un punto menos en la población mayor de 64 años.

Las diferencias más apreciables en la estructura por edades, la tenemos entre Galicia y la Región Norte de Portugal. Entre las dos zonas, la diferencia en la población menor de 15 años es de casi seis puntos superior en la Región Norte que en Galicia, mientras que en el caso de la población mayor de 65 años, ésta es casi siete puntos más elevada en Galicia que en la Región Norte.

En lo que respecta al propio análisis de los municipios del Eje Atlántico, las diferencias en la composición por edades son muy significativas. Hay algunos municipios, todos ellos portugueses, con un volumen de población joven relativamente alto y un menor volumen de mayor de 65 años, entre ellos Braga y Guimaraes, mientras que hay otro grupo, sobre todo municipios gallegos, con una población mayor de 65 años que tiene mucho más peso y una población joven mucho más escasa, como es el caso de Monforte de Lemos y Ferrol.

Las diferencias entre los municipios son elevadas; en el caso de la población menor de 15 años, oscila entre el 19% de Guimaraes, que casi duplica, al 10,4% de Monforte de Lemos. En el caso de la población mayor de 65 años, siguen siendo estos dos municipios los que presentan los valores extremos, Guimaraes tiene el menor porcentaje de población mayor de 65 años, un 10,7%, mientras que en Monforte de Lemos este segmento alcanza el 28,4% del total de la población, casi triplicando el valor de Guimaraes.

En toda la Euro-región estamos asistiendo a un progresivo desplazamiento de la población, sobre todo familias jóvenes, y por lo tanto también un incremento en el número de niños, a municipios residenciales próximos a los grandes núcleos urbanos donde los problemas relacionados con la vivienda son menores. Ocurre con claridad en el caso de algunos municipios de Galicia, Santiago de Compostela y A Coruña, sobre todo, pero también Vigo, y de la misma forma en el municipio de Porto ([20]).

[20] De hecho, en toda la Euro-región las mayores tasas de crecimiento demográfico, basado en la llegada de nuevos habitantes, se están produciendo en municipios próximos a estas ciudades, como Cambre, Culleredo y Oleiros en A Coruña, Ames y Oroso en Santiago de Compostela, Ponteareas y Nigrán en Vigo, Barbadás en Ourense o Maia en Porto, con crecimientos que en algunos casos superaron el 75% entre 1991 y 2001.

4. Movimiento Natural de la Población. 2002.

MNP – 2002	Nacimientos	Defunciones	Saldo Vegetativo
Braga	2.230	1.040	1.190
Bragança	305	448	-143
Chaves	352	500	-148
Guimarães	1.807	1.043	764
Peso da Régua	180	200	-20
Porto	2.430	3.080	-650
Viana do Castelo	893	741	152
Vila Nova de Gaia	3.530	2.183	1.347
Vila Real	549	469	80
A Coruña	1.699	2.210	-511
Ferrol	539	852	-313
Lugo	643	841	-198
Monforte de Lemos	107	281	-174
Ourense	775	989	-214
Pontevedra	687	625	62
Santiago de Compostela	691	703	-12
Vigo	2.542	2.337	205
Vilagarcía de Arousa	288	293	-5
EIXO ATLANTICO	20.247	18.835	1.412
REXION NORTE	41.667	31.865	9.802
GALICIA	19.216	28.009	-8.793
EURO-REXION	60.883	59.874	1.009

Fuente: Elaboración propia, Instituto Galego de Estatística e Instituto Nacional de Estatística.

El Movimiento Natural de la Población, la diferencia entre nacimiento y defunciones, es un elemento central, junto con los movimientos migratorios ([21]), a la hora de definir el potencial de crecimiento, o disminución, de una población. El dinamismo demográfico de la Euro-región, y también de la mayor parte de los municipios que la componen, es muy escaso: Realmente un saldo vegetativo positivo de 1.000 personas al año en una población de más de 6 millones refleja en la práctica un estancamiento de la población, un crecimiento del 0,2 por mil.

Si comparamos Galicia y la Región Norte si que encontramos algunas diferencias entre el comportamiento de su Movimiento Natural de Población. El saldo vegetativo es negativo en el caso de Galicia, con un valor de -3,2 por mil en el año 2002, mientras que en ese mismo año, la Región Norte ha tenido un saldo vegetativo positivo del 2,7 por mil.

[21] F. Dopico y A. Losada Álvarez (1996).

5. Movimiento Natural de Población. 2002 – Tasas Brutas (por mil).

Tasas (por mil) - MNP	TBN	TBM	S.V.
Braga	13,4	6,2	7,1
Bragança	8,8	12,9	-4,1
Chaves	8,1	11,5	-3,4
Guimarães	11,3	6,5	4,8
Peso da Régua	9,8	10,9	-1,1
Porto	9,7	12,3	-2,6
Viana do Castelo	10,0	8,3	1,7
Vila Nova de Gaia	12,0	7,4	4,6
Vila Real	11,0	9,4	1,6
A Coruña	7,0	9,1	-2,1
Ferrol	6,8	10,7	-3,9
Lugo	7,2	9,4	-2,2
Monforte de Lemos	5,4	14,2	-8,8
Ourense	7,1	9,1	-2,0
Pontevedra	8,9	8,1	0,8
Santiago de Compostela	7,4	7,5	-0,1
Vigo	8,8	8,1	0,7
Vilagarcía de Arousa	8,5	8,6	-0,1
EIXO ATLANTICO	9,5	8,8	0,7
REXION NORTE	11,3	8,6	2,7
GALICIA	7,0	10,2	-3,2
EURO-REXION	9,5	9,3	0,2

Fuente: Elaboración propia, Instituto Galego de Estatística e Instituto Nacional de Estatística.

También las diferencias entre los municipios que conforman el Eje Atlántico son bastante significativas. En el cuadro anterior, donde observamos las tasas brutas de natalidad y mortalidad a pesar de los problemas de comparabilidad que tienen ([22]), se aprecian las importantes diferencias entre unos y otros.

En el caso de la natalidad, las tasas oscilan entre el 13,4 por mil de Braga y el 5,4 por mil de Monforte de Lemos, apareciendo las tasas más altas en los municipios costeros de la Región Norte, excepto Porto, y las más bajas en los municipios del interior, tanto de Galicia como del Norte de Portugal. En el caso de las tasas de mortalidad la situación es exactamente la contraria, las tasas brutas oscilan entre el 14,2 por mil en Monforte de Lemos y el 6,2 en Braga.

Como era previsible, el saldo vegetativo presenta oscilaciones muy similares a las de las tasas brutas de natalidad y mortalidad, el mayor potencial de crecimiento aparece en Braga con un aumento del 7,1 por mil, mientras que en Monforte de Lemos, el descenso es del 8,8 por mil, una diferencia entre ambos de dieciséis puntos, lo que nos da idea de las fuertes diferencias territoriales. Si consideramos Galicia y la

[22] El mayor problema de las tasas brutas, como es bien sabido, es la distorsión que introducen las diferencias en las estructuras por edades.

Región Norte, los saldos vegetativos presentan características diferentes; en el caso de los municipios gallegos, todos, excepto Pontevedra y Vigo presentan un saldo negativo, mientras que en los de la Región Norte únicamente los municipios interiores y Porto presentan valores negativos ([23]).

6. Población extranjera. Censo 2001.

Extranjeros - Censo 2001	Población	Extranjeros	%
Braga	164192	3095	1,88
Bragança	34750	434	1,25
Chaves	43667	640	1,47
Guimaraes	159576	1167	0,73
Peso da Regua	18832	66	0,35
Porto	263131	5212	1,98
Viana do Castelo	88631	1040	1,17
Vila Nova de Gaia	288749	4255	1,47
Vila Real	49957	616	1,23
A Coruña	239434	3468	1,45
Ferrol	80347	641	0,80
Lugo	88901	1181	1,33
Monforte de Lemos	19870	353	1,78
Ourense	109051	2165	1,99
Pontevedra	75864	1261	1,66
Santiago de Compostela	93381	1246	1,33
Vigo	287282	5108	1,78
Vilagarcía de Arousa	33823	556	1,64
EIXO ATLANTICO	2139438	29036	1,36
REXION NORTE	3680379	40356	1,10
GALICIA	2695880	35152	1,30
EURO-REXION	6376259	75508	1,18

Fuente: Elaboración propia, Instituto Galego de Estatística e Instituto Nacional de Estatística.

La última variable que vamos a considerar es el número de extranjeros residentes. Hemos utilizado los datos procedentes del Censo de Población de 2001 a efectos de poder realizar una comparación entre todos los municipios y el conjunto de la Euro-región, siendo conscientes de que en estos datos existe un

[23] Las razones son diferentes, en el caso de Porto la explicación debe de situarse en la elevada permanencia de la población de mayor edad en los cascos históricos de los núcleos urbanos más grandes, con el consiguiente aumento de la mortalidad; mientras que en los municipios del interior el saldo vegetativo viene definido por una fecundidad en descenso acusado y una mortalidad que aumente mucho fruto del acusado envejecimiento.

importante subregistro por múltiples razones, la más importante, es que los inmigrantes que no tienen legalizada su situación en el país de destino, son muy reacios a inscribirse en los censos de población ya que lo consideran un mecanismo de control que acabará en manos de los servicios del Ministerio de Interior, mientras que son mucho más proclives a hacerlo en los padrones municipales ([24]).

En el caso de Galicia, los extranjeros registrados en el Censo de Población de 2001 eran 35.152, mientras que en el Padrón Municipal de 2003 se recogían 53.808, cifra en la que aún no están incluidos un buen número de irregulares no inscritos ([25]). En el caso de la Región Norte de Portugal, las diferencias son aún mayores, si el Censo de Población de 2001 recogía 40.356 extranjeros, cifras oficiales no censales sitúan esta cifra en torno a los 84.300, más del doble.

Si consideramos la atracción de población extranjera como un indicador de actividad económica, los datos no son muy optimistas, tanto Galicia como la Región Norte tienen un menor número de extranjeros, 1,3% y 1,1% respectivamente en 2001 que España, 3,9%, y Portugal, 2,2%, situándose la Euro-región en un 1,2%.

En lo que respecta a los municipios del Eje Atlántico, la mayoría de ellos se sitúan por encima de la media de la Euro-región, únicamente Peso da Regua, con la menor presencia de extranjeros, un 0,35%, y Guimaraes y Ferrol, se sitúan por debajo, mientras Viana do Castelo lo hace en la media. Los municipios con mayor presencia de extranjeros son Ourense, Porto y Braga, con cifras muy próximas al 2%.

Bibliografía

Dopico, F. y A. Losada Álvarez (1996): "Tendencias demográficas de un país de antiguos emigrantes". *Papeles de Economía Española. Galicia*, nº 16, pp. 71-81.

Dopico, F. y A. Losada Álvarez (2002): "Una frontera desde el mar a la montaña. Diferencias demográficas en el sur de Galicia en la segunda mitad del siglo XX", en E. López y J. Ares (eds.), *Novos escenarios para a economía galega*, IDEGA – Universidad de Santiago de Compostela, pp. 1003-1021.

Fernández, M. y M. Fernández-Grela (2000): *Comparación de las estructuras productivas de Galicia y la Regiao Norte. Un análisis a partir de las Tablas Input-Output*, CIEF- Caixa Galicia, Santiago de Compostela.

Instituto Galego de Estatística, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela. [http://ige.xunta.es/]

[24] La razón fundamental es que la inscripción en el Padrón Municipal, al menos en España, les permite obtener ciertos beneficios sociales, lo que puede compensar el riesgo de la inscripción.

[25] Estas variaciones en las cifras entre el Censo de Población y el Padrón Municipal, afecta a todos los municipios, si tomamos los casos de Vigo y Monforte de Lemos, el Censo de 2001 recoge 5.108 y 353 respectivamente, mientras que el Padrón de 2003 recoge ya 8.479 y 603.

Instituto Nacional de Estadística, Madrid. [http://www.ine.es]

Instituto Nacional de Estatística, Lisboa. [http://www.ine.pt]

Losada Álvarez, A. (2000): "Les effets des mouvements migratoires sur les structures par ages. La Galicie au XXe siècle". *Cahiers des Annales de Demographie Historique*, nº 2, pp. 55-69.

Losada Álvarez, A. (2004): "Emigración de retorno: una nueva forma de inmigración. El caso de Galicia", en A. Eiras Roel y D.L. González Lopo (eds.), *La inmigración en España*, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 267-298.

Losada Álvarez, A. y Mª X. Rodríguez Galdo (2004): "La inmigración de retorno en Galicia, su consideración en el debate de la crisis demográfica de la Comunidad", VII Congreso de la Asociación de Demografía Histórica, Granada.

Souto González, X.M. (coord.) (1999): *Xeografía do Eixo Atlántico*, Eixo Atlántico, Vigo/Porto.

ANEXO 5

PERCEPCIÓN SOCIAL DA CULTURA SUPRAMUNICIPAL NA GALIZA SUR: ANÁLISE DE FACTORES

Manuel Pérez Rúa.

Sociólogo

Imaxinario colectivo e realidade.

No campo da ordenación territorial, do planeamento en xeral, con máis frecuencia da desexada, a distancia entre o que se pode e o que se chega a facer realidade ou implementar en proxectos realizables, é moito máis ampla do que se recolle nos escenarios máis optimistas dos respectivos documentos.

Os planificadores elaboran unha trama de grandes infraestructuras ou deseñan futuras estratexias, pero ó baixar ó escenario real donde habita unha poboación, estas propostas contamínanse de rumores, conflitos e discursos varios que van facendo que un proceso se prolongue no tempo, quede invalidado en parte no continuo adiamento ou se teña que abandonar.

Case todos os estudos -estratéxicos, planos xerais e outros instrumentos de análise e propostas territoriais- recollen e tratan de aplicar as directrices europeas e os criterios de sustentabilidade para xestión de áreas e rexións metropolitanas, eurorrexións, etc. Pero, volvendo ó territorio, a trama local e provincial do século XIX aínda segue en pé, determinando realidades e mentalidades. Sobre estas realidades socialmente asumidas, como o monte, a parroquia ou a cidade, actúan os seus habitantes, con toda unha rede de relacións, usos funcionais, cultura, afectividade e identidades.

Aínda sendo unha evidencia que a crenza social acaba facéndose real nas súas consecuencias prácticas, poucas veces temos en conta os imaxinarios, as percepcións e as identidades para saber o pensamento dos cidadáns sobre os procesos de base territorial que lles van a afectar no seu futuro.

A "realidade" dos datos empíricos non ten o mesmo equivalente na realidade social, que é aquela que se mestura coa percepción e os imaxinarios colectivos, dando lugar a discursos socialmente aceptados e transmitidos.

Como ilustración da disonancia cognitiva entre realidade e percepción podemos recoller, por exemplo, o caso dos montes de Galiza:

"Las estadísticas sobre el empleo de la madera producida en Galiza, a comienzos de los años noventa, informaban que más de la mitad de la producción era absorbida por las serrerías (59,1%). A notable distancia de los consumos anteriores se situaban, por orden de importancia: fábricas de tableros (18,1%), la exportación o trasvase sin transformar (17,6%), la pasta de celulosa (3,6%), y el desarrollo de chapa plana (1,6%).

Sin embargo, cuando se reparaba en las creencias de la población sobre el empleo de la madera gallega se recreaba una realidad distinta. El 38% de los gallegos estaban convencidos de que su destino preferente era la fabricación de pasta de papel."[1] O suliñado é noso.

Se tomamos a cidade de Vigo como exemplo e estudo de caso, vemos que ante unha estrutura económica real claramente dominada polo sector servizos, a cidadanía manifesta nunha enquisa recente a súa percepción da cidade. Respondendo á pregunta sobre a vocación de Vigo no pasado e no futuro, o 47,5%, afirma que a cidade será industrial no futuro: "As claves desas valoracións atópanse sempre nos tópicos creados e popularizados no intre da expansión urbana de mediados do século XX (pesca, industria e obrerismo)"[2]

Recollemos un terceiro imaxinario en Pontevedra, outra cidade referencia para o sur de Galiza, no caso dun lugar común con gran difusión como é o de ser unha cidade hexemónicamente administrativa na súa estrutura laboral: "el porcentaje de funcionarios está sobreestimado, ya que aún siendo significativamente alto el porcentaje de población ocupada en la Administración Pública, defensa, SS.SS.,y educación y sanidad pública (en sus distintos niveles estatal, autonómico, provincial y municipal), el dato estadístico (27%) es claramente inferior a la creencia compartida de que la mayoría de los pontevedreses son funcionarios"[3]

[1] Lage Picos, X.A., *Bosque, sociedad y cultura forestal en Galiza*, Universidade de Vigo, 2003, p.189.

[2] Barreiro Rivas, X.L., Pérez Rúa, M, *A percepción social do urbanismo en Vigo*, Xerencia de Urbanismo, Vigo, 2003. p.49.

[3] Pérez Vilariño, J e outros, *Pontevedra siglo XXI*, Caixa de Pontevedra, 2000, p.31.

Hipótese de traballo, ámbito de estudo, metodoloxía.

Partiamos -como hipótese inicial- da pequena ou inexistente cultura do supralocal ou translocal, do descoñecemento xeral ou a invisibilidade social da maior parte das institucións supramunicipais -existentes ou planeadas a medio prazo- que puidesen ser focalizadas pola sociedade por formar parte da actividade socioeconómica, presenza en medios de comunicación, etc., como a Universidade de Vigo, Caixanova, autoridades portuarias, Zona Franca, mancomunidades, fundacións comarcais, Eixo Atlántico, Área Metropolitana, etc.

Queríamos ter unha primeira aproximación á opinión pública existente sobre a xestión supramunicipal, a cultura social do territorio, as infraestruturas como factor articulante ou non, os procesos de apertura de fronteiras, a metropolitanización, a configuración de novos espazos socioeconómicos e políticos, etc.

Non é este un estudo que se pare moito na análise da política institucional da Administración Pública -factor que incide e determina claramente desenvolvemento económico e territorial, opinión pública e imaxinarios sociais- porque consideramos tan evidente e coñecido o discurso e o imaxinario colectivo sobre a política, as institucións públicas e os partidos políticos nas materias estudadas, como reais as posibilidades de transparencia, crítica, renovación e sistema de garantías que ofrecen as institucións públicas.

Parecíanos máis interesante poñer os focos en temas menos explorados pero que tamén son factores decisivos ou confluentes para axudar a desenvolver, retardar ou impedir unha xestión e un planeamento axeitado do territorio dende unha nova perspectiva -un ámbito territorial comarcal, metropolitano, galego, eurorrexional- e que teñen incidencia directa nos imaxinarios sociais.

Analizamos tamén, daquela, a percepción social nos discursos emitidos sobre as élites económicas dirixentes, principais medios de comunicación da zona estudada, problemas do planeamento supralocal, cultura local e cambio social, asociacionismo e capital social.

Escollemos como ámbito operativo deste traballo unha ampla área da Galiza sur comprendida entre Vilagarcía e Tui, abranguendo os concellos con dinámicas máis urbanas ou periurbanas da zona que articula a Autoestrada do Atlántico, eixo vertebrador que se mostra determinante na configuración dos grandes cambios socioeconómicos experimentados en Galiza, a finais do século XX.

Trátase dun *territorio de percepción* que non se corresponde con ningún dos ámbitos delimitados nos estudos autonómicos, metropolitanos ou comarcais que se van analisar.

Para realizar este traballo utilizamos como base a bibliografía de planeamento e/ou ordenamento territorial existente nas principais cidades de Galiza, referente tanto ó planeamento estratéxico local, comarcal ou autonómico, como ós planos xerais de ordenación municipal e outros documentos adxectivos para este tipo de investigación e análise.

Engadimos tamén unha cata a base de entrevistas a persoas e grupos con información cualitativa para estudar a percepción social de distintas subzonas deste ámbito delimitado como territorio de estudo da Galiza sur: o Baixo Miño, Área Metropolitana de Vigo, zona sur do Morrazo, Pontevedra e O Salnés, preguntando ós participantes pola percepción social sobre distintas institucións, axentes e dinámicas socioterritoriais.

Para o apartado sobre o capital social e o asociacionismo utilizamos informacións procedentes da investigación participante nos procesos que se veñen a describir ou analizar, no periodo das novas corporacións democráticas reestablecidas a partir de 1979.

Dividimos a estrutura temática de investigación e análise en distintos apartados, un para cada un dos factores que consideramos substanciais á hora de configurar a opinión pública ou os imaxinarios colectivos:

1. Medios de comunicación.
2. Élites socioeconómicas.
3. Estudos estratéxicos e/ou supralocais.
4. Cultura supralocal.
5. Cambio social e cultura urbana.
6. O capital social.

A información e os distintos discursos emitidos nas entrevistas e debates, circulan dun xeito dinámico, dando lugar a matizacións, novos ou vellos argumentos e propostas que semellan interesantes para incluir no traballo.

1. Medios de comunicación.

"O espazo político foi capturado, no esencial, no espazo dos medios de comunicación. Non é que a política só opere nos medios de comunicación, pero si que, nas sociedades democráticas cando menos, o proceso político decídese, esencialmente, nos medios de comunicación. O nivel simbólico da política é máis importante cá nunca e polo tanto as mensaxes deben, ante todo, xerar símbolos capaces de xerar e recibir apoio, ancorados en personalidades cribles e, a ser posible, carismáticas (…), non son os programas políticos os que deciden a política"[4].

Falamos habitualmente da sociedade postmoderna, postindustrial, da sociedade en rede, da información e comunicación, referíndonos a novas tecnoloxías, información en tempo real, etc., pero pouco temos en conta a dificultade social de información sobre o sector dos medios de comunicación, un factor

[4] Borja, J., Castells, M, *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información,* Taurus, 1999, p.29.

contemporáneo e crucial na creación ou inhibición dos discursos que despois recibirá a sociedade para se poder formar unha idea e opinar.

Consideramos ós medios de comunicación que operan sobre o espazo estudiado como elementos de primeira orde para a análise da percepción social e dos discursos circulantes sobre a realidade e preguntamos sobre eles.

Se tomamos Galiza como territorio de estudo e trazamos unha liña -artificial pero operativa- para os medios de comunicación impresos do norte e os do sur, vemos que existe un xornal de ámbito e vocación galega, radicación na cidade da Coruña e grupo económico asentado na mesma cidade, con clara vontade -alén do comercial- de influir na axenda política da cidade e tamén da Comunidade Autónoma.

Analizando, por exemplo, o seu enfoque no caso da catástrofe do petroleiro *Prestige*, os posicionamentos respecto do ordenamento territorial e o debate introducido sobre o *feísmo* na arquitectura de Galiza, as grandes campañas a favor do futuro porto exterior da Coruña ou en contra do Plano Xeral de Ordenación Municipal de Vigo -tanto en páxinas locais como en tirada xeral- temos varios puntos de referencia para a análise da súa información local (A Coruña) e total (Galiza).

Sendo hexemónico en canto a tirada no mercado de prensa galego, este xornal estrutura a súa información combinándoa cunha escollida opinión de columnistas de prestixio e calidade, e unha axenda que determina un importante factor de presión, axuda ou crítica ó poder político así como de creación ou inhibición de opinión pública.

Na Galiza sur, a principal cabeceira de prensa local está na cidade de Vigo. Foi na súa orixe de capital procedente desta cidade e hoxe forma parte dun grupo económico que conta cunha cadea de publicacións en España. Máis limitado en canto a ámbito -Vigo e zonas do sur de Galiza- está estruturado en base a ser o medio hexemónico en Vigo e a súa área de influencia.

De vontade e ámbito local –cidade de Vigo-, a súa axenda ten recollido campañas e informacións sobre temas portuarios ou de infraestruturas locais ou metropolitanas. Conta con opinión editorial e o substancial do columnismo que o fornece diariamente -na súa maior parte procedente de axencias estatais- escribe de temas comúns ós que se poden ler en calquera outro medio de comunicación de fóra de Galiza.

O resto dos xornais de Galiza da zona estudiada non foron tidos en conta dada a súa reducida escala comparativa, ámbito local e poucas opcións de influencia alén dos seus espazos propios. Tamén hai que rexistrar que se está a producir un cambio informativo substancial coa introducción das televisións locais, que non se analizan aquí.

A que vén a continuación é unha escolma de voces de líderes de opinión de sectores sociais, políticos, universitarios, económicos, medios de comunicación, etc., procedentes dun estudo sociolóxico realizado en Vigo e área de influencia en 2003 onde puidemos constatar, por unha banda, un silencio explícito e a renuncia a opinar sobre certos medios de comunicación por parte de importantes participantes e tamén, no

lado contrario, a profusión de opinións sobre este sector tan decisivo na creación, difusión ou silenciamento de discursos na sociedade.

Primeiros discursos:

"*Uno de los problemas que tiene la ciudad* [de Vigo] *es el de los medios de comunicación (...) Creo que (...) no están a la altura de las circunstancias*" (E1)[5].

Pluralidade e hexemonía:

"*Un dos paradoxos da cidade* [de Vigo] *é que a nivel de medios de comunicación hai unha preocupantísima falta de pluralidade. Aquí os medios que son hexemónicos teñen unha cota de mercado superior, digamos, á que lle correspondería*". (E17,B)[6]

Opinión nos/dos medios de comunicación:

"*Os medios de comunicación crean opinión, pero non teño tan claro que a opinión que existe no tecido social sexa a que reflexan os medios de comunicación. (...) Hai (...) divorcio entre o que pensa a gran masa e os medios que a representan. Penso que Vigo é o núcleo de Galiza no que existe máis separación entre (...) a opinión formalizada, os grupos, e a sociedade en xeral*". (E3)

"*Vigo é unha gran aldea e creo que os medios de comunicación son responsables de moitas das cousas que pasan porque non se xenera esa opinión de cambio social, de cambio de postura*". (E4)

"A escasa contribución que algúns medios de comunicación dominantes fan da propia vida cultural da cidade".(E4)

Cultura da desconfianza:

"*Hay en estos momentos en Vigo voces críticas con la manera de proceder, (...) de contar de los medios de comunicación. (...) Es un fenómeno a tener en cuenta. Incluso habiendo un medio hegemónico, (...) hay gentes (...) que probablemente solo leen ese y que se dan cuenta, que son críticos con ese medio, (...) y eso también indica una evolución. A lo mejor hace diez años no pasaba eso*". (G1,2)[7]

A negatividade, a conflictividade:

"*Os medios de comunicación en Vigo non fan case nunca unha valoración positiva da realidade. Non é innato ós* medias *locais, non hai máis ca ver os telediarios para darse conta de que* El Caso [Xornal sensacionalista desaparecido] *fixo escola. Esa visión terxiversadora da realidade, tan negativa, brutalmente agresiva, (...) aquí*

[5] Clave E: entrevista, clave 1: persoa número 1.

[6] Clave E: entrevista (con 2 persoas), clave B: intervención da persoa B.

[7] Clave G1: grupo de debate nº 1, Clave 2: intervención da persoa nº2.

nesta cidade [Vigo], *desgraciadamente, vese demasiado a menudo. (...) Non é bo falar do Faro de Vigo..., (...) hai medios de comunicación que asumen un papel (...) incendiario, (...) perigoso. Non contribúen ó diálogo, a esa reflexión de que modelo de cidade se quere*". (E4)

"*Algún medio de comunicación non ten interese en crear opinión e enriquecer o debate, simplemente toma partido por unha postura e a partir daí podemos facer un editorial, un artículo no que queimemos a quen se trate...*" (E5)

"*A veces a prensa dá unha imaxe de que Vigo é un continuo desastre e unha conflictividade social enorme (...) non vexo tanta conflictividade como a que se quere dar. (...) Aquí hai unha hexemonía dun xornal* [Faro de Vigo] *que é o que crea imaxe de Vigo moitas veces superconflictiva. (...) Cando apareceu o Museo do Mar, que era algo como para potenciar e para ocultar neses primeiros momentos os erros (...) o que falaban é que si, que iba moita xente, pero de que había moitos problemas, (...) non había aparcamento, (...) a iluminación*". (E8)

Intereses:

"*Hoxe (...) hai unha correlación entre intereses concretos e medios de comunicación. Basta ver o debate actual sobre o porto* [de Vigo]". (E3)

Diálogo, consenso:

"*El mismo* Faro *en su página editorial ha venido reclamando (...) un diálogo que reconozca que aquí hay unos intereses económicos en bien de la ciudad y (...) unos intereses ciudadanos también en bien de la ciudad, la necesidad de que esos dos intereses se conjuguen, lo que pasa es que los periódicos no tienen la obligación de sentar a las partes en una misma mesa y ademas sacarles un consenso*". (E6)

Sobre financiación dos medios de comunicación:

"*La pequeñísima dimensión de los periódicos locales hace que dependan en exceso de los poderes que en cada momento les puede mantener, (...) que en periódicos de mucha mayor tirada no existe tanto*". (E2)

"*Os periódicos, as emisoras de radio, etc., van moi ligadas ó seu financiamento, e iso vai ligado (...)* [ós] *anuncios, ás esquelas, (...) é un tema de enorme e longo proceso cultural, económico e de márketing e non se improvisa*". (E3)

"*Os medios de comunicación de Vigo están bastante vinculados (...) á contratación do tema, ó que son as consecuencias económicas desa difusión. (...)Unha tendencia a que as noticias importantes que estean ligadas ó tema institucional, ós grandes representantes da cidade,* [teñen] *que ter unha compensación económica*". (E3)

Medios de comunicación e interese corporativo:

"*Nos medios de comunicación sairon a debate campañas (...), mais que debates. Vou sacar un tema para tirarllo á cabeza a fulanito. E a xente pensará: este é un tema como para metelo na cárcel. E chegou un día que morreu o conto, acabou*". (G1,1)

Influencia e imaxe das cidades de Vigo e A Coruña:

"*La Voz de Galiza é de Coruña, o Faro de Vigo non é de Vigo. Es un medio que busca una rentabilidad económica, legítima, pero no se involucra. Pertenece a un grupo cuio obxectivo principal é gañar diñeiro, de feito gañan bastante diñeiro. (...) Hai un factor que se chama o efecto sede (...). Podes traer aquí IBM, ou PSA* [Citroen] *, (...) pero onde está a I+D, os servicios clave, a intelixencia, é en París. Aquí hai uns valores, non o nego, pero a derivada, non o principal*". (E11)

[Variante 1] "*La Voz de Galiza non procede de Vigo, o* Atlántico [Diario] *non procede de Vigo, o Faro de Vigo hoxe non procede de Vigo, (...) e ten unha liña editorial que non arranca de ideólogos ou pensadores de Vigo. Non houbo en Vigo unha inquedanza suficiente a nivel institucional, a nivel popular, a nivel social (...) para que houbera medios de comunicación moi identificados con Vigo.(...) ¿Qué pasou? Que Vigo non foi sensible no momento en que peligraba a cabeceira dun periódico"* [Faro de Vigo]. (E3)

Credibilidade e veracidade:

"*Non digo que se equivocaban* [os medios], *digo mentían porque quero dicir mentían (...), nalgúns casos que un tivo ocasión de ver, de vivir e tamén de soportar*". (E5)

Transmisión do 'ambiente' existente: crítica e hostilidade:

"*Una cosa es el periodismo crítico y otra el periodismo hostil. (...) Al margen de la crítica, que me parece sana, buena y necesaria, hay cierta hostilidad en la sociedad hacia los gobernantes, que se traslada también a los medios de comunicación y se percibe en los medios de comunicación*". (G1,2)

"*La gente espera con avidez la mala noticia. Creo que los ciudadanos vigueses somos de los que más tiempo dedicamos a hablar de nuestra ciudad. Mal, ¿eh?, a hablar mal*". (E13)

Comparacións de medios de comunicación en Galiza: proxecto e identidade.

"*A* Voz *na Coruña, (...) ten e aposta por un concepto de cidade, aquí nin na SER nin no* Faro *hai ese concepto de cidade, apostan por intereses moi puntuais e do inmediato*". (G1,3)

[Anos 80] "*Había en Vigo unha demanda de opinión propia. (...) O* Faro *daquela época, máis que dar información, informa, (...) o* Faro *é para pasalo, e ver os titulares e ver as esquelas. A* Voz *era unha opinión dos regionales máis importantes de España, cunha estructura de opinión importante, incluso con pretensión: a* Voz

cubre toda Galiza, é o periódico nacional de Galiza. (...) O Faro *non chega aínda a ser un periódico de opinión senón que reflexa ese tono reivindicativo, máis que ese tono analítico e de informes regulares. (...)*

O Faro *é como unha necesidade para ver e repasar os titulares pero que despois hai unha propensión a irse a periódicos españois,* Mundo*; El País, ABC..., porque non hai aínda un periódico de opinión propio,* [en Vigo] *porque a* Voz *vese como de fóra, o* Atlántico *(...), tamén de fóra, e o* Faro *non dá opinión suficiente. (...) Vigo ten un déficit que vai ligado ó propio tipo de cidadanía, menos ilustrada, pero agora hai xa unhas xeiras ilustradas, con máis dun 60% de nados na cidade, ¿en que medida se identifican coa prensa? Teño observado no mundo universitario que hai xente que non compraba o* Faro*, que compraba outro periódico".* (E12)

"*Teño un gran respeto polo Faro de Vigo, pero non quere xogar o mismo papel que xogan outros medios en Galiza, (...) Faro de Vigo é un periódico río, non ten nada que ver co papel que xoga incluso o mesmo grupo na Coruña,*[xornal La Opinión] *non o estructura igual, nin xoga ó mismo".* (G3,2)

"*La gente en Vigo lee el* Faro *entre otras cosas porque ese malentendido viguismo hace que un periódico de la calidad de La Voz de Galiza, en Vigo, se le tenga..., porque es el periódico de La Coruña. (...) Al* Faro *le pasa (...) lo que le pasa a los que ya lo tienen muy seguro".* (E13)

"*Cando nunha parte importante de Galiza comprar o periódico era comprar o* Faro*, hai un momento onde o Faro de Vigo intenta ese proxecto de expansión pero logo se retira e deixalle o espacio á* Voz *que empeza a medrar a partir de 1968 e ocupa un territorio de liderazgo galego. E o* Faro*, e a súa propiedade, renuncian claramente a un discurso galego e se convirte nun periódico local ó beneficio,* [dun] *imaxinario local simbólico fetichista, (...) e convirte o periódico nunha mera empresa de extracción de intereses ou de beneficios, ás veces claramente (...) especulativo-urbanísticos ou especulativos co poder, (...) renunciando a outro tipo de ambición ou de proxecto, máis alá do estrictamente inmediatista vigués, especulando incluso con distintas opcións de poder na alcaldía, etc".* (E17,A)

Medios de comunicación, grupos de presión:

"*El Faro de Vigo que muchas veces decide por el propio Concello que es bueno, que es malo, y si me sigues, estupendo, y si no,(…) tunda".* (E10)

"*Levan un xogo de tipo máis partidario que de tipo político de proxecto de cidade. Sempre apostando por partidos políticos e non por proxectos que poden corresponder a un, dous ou tres partidos ou a un colectivo moi amplo".* (G6)

Medios de comunicación como extensión da familia, os costumes, hábitos sociais arraigados e socioloxía da vida cotiá:

"*La gente dice: que desastre el Faro de Vigo, pero despues no vive sin el Faro de Vigo. Lo necesita e incluso lo defiende con orgullo".* (E14)

Esta profusión de discursos e percepcións cremos que axudan a situar ós medios de comunicación nun contexto máis próximo a unha sociedade complexa, en transformación, con moitos paradoxos, pero tamén con capacidade para facer un diagnóstico de distintas opcións mediáticas que –sendo moi influintes para a percepción social e os imaxinarios colectivos- rara vez se lle subministran á sociedade por formar parte do contorno de grupos informativos con intereses económicos, corporativos, publicitarios, etc., que tenden a detraer do debate social o trasfondo de importantes e determinantes cuestións da realidade social, económica e política.

Pola natureza do seu traballo, estes medios tratan a información xeral como materia prima pero tenden a ocultar outras determinantes informacións –dependencias financeiras, colusión de intereses mediático/políticos, etc.- que son decisivas para a sociedade e a futura opinión pública aberta dunha cidadanía que recibe abundante información e crítica sobre outros aspectos da realidade económica e política pero non ten capacidade para entrar en discursos como os que se veñen de recoller e que son claves á hora de perfilar a opinión pública que estamos a estudiar.

2. Elites socioeconómicas.

Outro campo de análise xeralmente descoñecido para a opinión pública é o sector empresarial e financeiro. Tomamos como unha das referencias do estudio sociolóxico xa citado, o segmento empresarial de Vigo e área de influencia.

O sector económico deste zona clave de Galiza, imprescindible e sobredeterminante da maior parte dos estudios estratéxicos, económicos, territoriais, centro dunha gran área de influencia tanto periurbana como metropolitana, cunha cultura emprendedora fóra de dúbida, que aporta máis do 33% do PIB de Galiza, é oxecto dun discurso principal no imaxinario colectivo, que fala da cidade que emprende, da cultura industrial dos grandes capitáns de empresa, da autonomía económica e laboral de Vigo en comparación con Galiza, da cidade que se autorrexenera despois de cada crise industrial, etc.

Existe, paralelamente, outro imaxinario que debuxa un empresariado case de principios do século pasado, en clave de explotación e loita de clases, como se as transformacións experimentadas non tivesen chegado a ningún destes tópicos imperantes na nosa sociedade.

No espazo que estudamos do sur de Galiza, parece que todos os cambios non fosen suficientes para incidir nunha opinión pública que pode ser, a veces, coincidente en certos aspectos ós anos 70 do século pasado:

“Durante máis dun século a empresa tiña arrastrado o lastre do longo e dramático conflito entre capital e traballo, polo que con moita frecuencia a institución empresarial era reducida á imaxe dun espazo de explotación, de violencia e de conflitos: un foco de alienación e de exclusións, no que a codicia e os abusos

de poder dos empresarios tiveron históricamente moita maior visibilidade que calquera das outras funcións sociais de creación de riqueza e de progreso desempeñadas pola empresa".[8]

Dende o punto de vista da transformación e os grandes cambios experimentados nas últimas catro décadas, tampouco observamos, nas estruturas empresariais, a percepción dunha traslación semellante en aspectos como o da corresponsabilidade territorial nin urbanística, como tampouco do concepto de responsabilidade social das empresas.

O imaxinario social aínda focaliza esta dualidade maniquea entre o ben e o mal, e aínda que os expertos tamén constaten a conformación -dende os anos 80- dunha opinión pública moito máis favorable ó mundo dos negocios que en calquera outro momento do pasado, parece que tarda en abrirse paso unha nova visión social da empresa e viceversa, unha apertura de miras por parte dos emprendedores ó seu espazo social á altura dos tempos.

As primeiras aproximacións á letra pequena destes discursos recollidos por nós, refírense tamén ó individualismo, á implicación/inhibición sociopolítica ou á opinión pública empresarial:

"*Os* [empresarios] *máis solventes teñen unha opinión (...) constructiva e preocupada cara ó futuro de Vigo. Os pequenos e medianos, (...) a súa dedicación diaria á empresa lle absorbe plenamente, e por eles falan as institucións empresariais que os representan, e (...) non teño moi claro se esas asociacións (...) reflicten claramente a opinión dos representados*". (E3)

[Variante 1] "*Outro tema é se o empresariado está conectado e é sensible á problemática de Vigo, non só dende o punto de vista de servicio empresarial senón tamén dende o (...) de sensibilidade social, económica, institucional, política, etc. e aí é moi probable que haxa unha masa relativamente relevante que non sexa todo o sensible que o* [son] *outras empresas máis líderes, é posible. (...) tamén hai líderes* [empresariais] *que viven de espaldas á cidade, (...) que van ó seu. (...) en Vigo sempre existiu un sistema de poder indefinido no que as forzas económicas tiveron moito que dicir e algunhas non foron de todo sensibles como para estar presentes ó nivel que teñen que estar, aberto e transparente, motivando e mobilizando á cidade*". (E3)

Sobre beneficios e custos derivados da xestión empresarial e trasladados á cidade e á cidadanía, discursos sobre estrutura empresarial:

"*A xestión empresarial, a visión estratéxica dos empresarios, teñen unha clarísima repercusión a nivel operativo e a nivel de resultados. (...)Un comportamento das empresas anticipativo, proactivo, estratéxico,(...) repercute moi favorablemente na cidade, e se non cumpren eses requisitos, repercute moi desfavorablemente. (...)Os empresarios saben que precisamente Vigo ten moito poder, o seu presente, o seu pasado e o seu futuro, co éxito empresarial*". (E3)

[8] García Perdiguero, T., *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*, Anagrama, p.21.

Reconversións industriais:

"Vigo nos anos 80 non ten infraestruturas como para ser competitiva, nun proceso de reconversión tremendo, onde estamos obrigados a pechar parte do noso aparello productivo. Aquí houbo un perigo grave de desastre social e económico". (E4)

Estrutura empresarial:

"En Vigo hai internacionalización de capital, (...) é o único sector que está ó día: Citroen, Pescanova..., despois están os herdeiros da conserva, os dos talleres, da metalúrxica, que é xente que aínda non entende por onde ten que ir". (E15)

Grupos económicos: oportunidades, alternativa política, identidade, localismo, formación:

"Vigo naceu grande e se tirou ó mar e dominou os mares e (...) non tuvo (...) apoiatura política para consolidar esa dominación, (...) porque a ese dinamismo empresarial (...) lle faltou unha apoiatura política como puido ter o catalanismo, os propios vascos". (E12)

[Variante1: un dos factores para explicar o Vigo actual, é] *"A falta de influencia dunha burguesía culta na cidade de Vigo. Así como na Coruña existía unha burguesía cunha tradición de moitos anos, que se sentía orgullosa da súa cidade"*. (G3)

"O localismo (...) está nesa concepción que as clases dirixentes e empresariais tiveron en abrirse de forma insuficiente a un proxecto galego. Na clase política galega non houbo persoas vencelladas de forma importante á cidade[de Vigo]. *(...) Se consideramos que a política é a organización dos intereses, é extraño que os intereses de 1/3 da actividade económica galega non teñan expresión política para organizar eses intereses.* [Os] *sectores económicos da cidade (...) son (...) autárquicos respecto do proxecto nacional galego"*. (E17,B)

Liderado empresarial:

"Non creo que haxa liderazgo empresarial. Creo que hai intereses empresariais (...) bastardos e dunha visión a moi curto prazo, e se sirven de (...) institucións débiles: o porto (...), a Zona Franca (...), e o Concello". (G8,2)

Estrutura económica da cidade:

"Esta é unha cidade comercial. O mar é comercial. Aí non hai máis que comercialización de peixe que vén de mil procedencias, dende o ano 1980. O que pasa é que aquí non se quixo reconocer a internacionalización da pesca (...). Foi unha posición política, contínua, de negar a evidencia". (G8,2)

"A estructura económica da cidade está ligada á automoción. (...) Temos unha industria de rocas ornamentais moi importante. Temos unha industria da pesca significativamente importante,(...) sobre todo no conxelado, a capacidade frigorífica da cidade é importantísima..." (E11)

A importancia do efecto sé na economía e a empresa:

"Salvo excepcións, os donos do sistema productivo e dos medios de comunicación, non son de Vigo, polo tanto non teñen identificación coa cidade". (G3,1)

"*Citroen está aquí. Enclave. Produce. Extrae mentres pode extraer, man de obra, etc., sempre coa ameaza: coidado que coa UE podemos desprazar (...) a Chequia ou Eslovaquia..., e (...) nin siquera psicolóxicamente, se sinten comprometidos co desenvolvemento social, urbanístico e de organización da cidade. Para eles a cidade é unha zona franca, (...) un territorio que non-mo-toquen para que eu poida actuar como quen actúa sobre un tubo de ensaio en vacío, coas mínimas interferencias posibles, para obter a máxima rendibilidade (...). Eso é o que explica que, a veces, ós directores da Citroen, nin os coñecemos"*. (E17,A)

O capital financeiro:

"Hai unha certa incapacidade, que é debida a problemas de idade: igual que pasa [co Goberno] *en Galiza (...)* [A presidencia da maior entidade financeira da cidade] *está máis preocupado por manter o poder,* [e] *(...) tamén o está pagando Vigo dende o punto de vista das decisións financeiras"*. (G3,2)

Sobre dificultades sucesorias no principal grupo financiero da cidade:

"O problema é que estas institucións [financeiras] *son (...) monárquicas"*. (E17,A)

Actuacións financeiras e custos para a cidade:

"A Caixa [Caixanova] *¿qué está facendo pola cidade? Hoxe a cidade é algo que ten que competir(...). ¿En que proxectos se mete Caixanova?, ¿Quen lidera Caixanova como ente de pensar? Un banco que se precie ten un servicio de estudios (...), opera sobre territorios case mundiales, (...) esta é unha das eivas de Vigo, que se Caixanova estivera na Coruña e CaixaGaliza aquí, o tema tiña cambiado radicalmente. Son ironías do destino"*. (E15)

Actuacións financieras comparadas: proceso de fusións e identidade en A Coruña e Vigo.

"CaixaGaliza inicia ese proceso [diversas fusións] *nos anos 60, (...) mentres* [a] *fusión de Caixanova é de onte, e está sen resolver, e con problemas de infraestructura e de modernización tecnolóxica."*

"En Coruña, (...) hai unha idea burguesa da construcción nacional de Galiza. As institucións coruñesas, (...) teñen vontade galega, incluso por denominación: la Voz de Galiza, CaixaGaliza, o propio tema da capitalidade..., sen embargo aquí o propio nome, Caixanova..., barallaron Caixamiño, Caixatlántica..., non se atreveron." (E17,A)

Vemos, de novo, como cando a sociedade informada opina, os discursos matízanse e axudan a debuxar un panorama máis aberto, rico e complexo, propio dunha sociedade que non é de branco e negro nin utiliza

soamente lugares comúns á hora de emitir a súa percepción sobre temas e sectores clave para a transformación futura.

Certas afirmacións -aínda que debidas á opinión e á intuición que se deberá medir en datos e enquisas pertinentes- abondan en indicadores que se poden pescudar historicamente, por exemplo, analizando os distintos estudos estratéxicos de Vigo. En 1990, por exemplo:

"el estudio es concluyente al afirmar que si se exceptúa un número reducido de grandes empresas, el sistema de empresas, en su conjunto, no ha introducido las innovaciones de producto, proceso y organización que le permita competir con garantías en un sistema económico, cada vez más abierto y en un entorno definido por grandes cambios. Por otro lado, se aprecia que una parte apreciable de los canales de distribución de los productos locales, que utilizan las empresas locales, son más bien débiles y, en todo caso, su control no les defiende de la penetración externa, lo que supone una limitación importante"[9]

Mutatis mutandi, o mesmo diagnóstico podese encontrar nos planos estratéxicos de Vigo en 1992 e Plano Estratéxico de Vigo e a súa Área Funcional (PEVA), realizado en 2002. No esquema de modelo DAFO (Debilidades, Ameazas, Fortalezas e Oportunidades), co horizonte no ano 2010, podemos ler, no apartado Debilidades:

"*Sistema productivo baseado en actividades maduras con escasa difusión das inovacións.

*Formas de organización interna das empresas que dificultan a comunicación e a coordinación".[10]

Un dos discursos máis insistentes en medios de comunicación e líderes de opinión de Vigo e área de influencia, é o do conflito social ou malestar urbano (en canto a nivel de manifestacións e conflitos laborais), aparecendo a cidade a ollos da opinión pública como un gran *manifestódromo* ou espazo de protesta cidadá. Téndese a pasar por alto, por exemplo, que as sucesivas crises empresariais da historia recente, como as da conserva, pesca, sector naval, etc., teñen tamén a orixe e responsabilidade nas deficiencias do sector empresarial respectivo para logo afectaren á cidade e á sociedade en xeral.

Hai autores, por outra banda, que teñen investigado o papel da elite empresarial de Vigo e Galiza, na súa relación respecto ó poder político, chegando á conclusión de ter existido historicamente un pacto latente de progreso económico a cambio de identidade, o que sería outra lectura sobre a non implicación do empresariado en proxectos políticos máis alá da proximidade co poder existente, discurso tamén difundido nos medios de comunicación e imaxinario colectivo:

[9] Vázquez Barquero, A. e outros, *Vigo y su área de influencia, diagnóstico y perspectiva socioeconómica*, Confederación de Empresarios de Pontevedra, 1990, p.75.

[10] Vázquez Barquero, A. e outros, *Plan Estratéxico de Vigo e a súa área funcional, Plan Vigo 2010, documento de síntese*, Fundación Provigo, 2003, p.9.

"O proceso político dos últimos 150 anos en Galiza vén definido pola existencia dun pacto (…) baseado na renuncia á propia identidade, e con ela ó autogoberno, a cambio de participación no proceso modernizador español"[11]

Esta implicación ou absentismo no labor de facer cidade ou territorio por parte das elites empresariais é outro tema recorrente para a realidade social percibida. A este respecto, como vimos, algúns líderes de opinión consultados, manifestan voces que sitúan o debate sobre o papel das élites da economía do sur de Galiza nun contexto máis amplo e arrequecedor para axudar a entendelos como factor que incide no imaxinario colectivo.

Cremos que é importante achegar á sociedade a un discurso sobre a realidade da élite empresarial porque a dinámica social e laboral da cidade de Vigo e a súa área está simplificada no imaxinario cidadá e transmítese mediaticamente a idea esquematizada dun empresariado providencial esquecendo que -sendo factor extraordinariamente importante- tamén traspasa custos á sociedade a través das ineficiencias creadas por disfuncións na xestión empresarial e que acaban repercutindo na calidade de vida ou a conlitividade social.

3. Estudos estratéxicos e/ou supralocais.

3.1. Planeamento en Galiza.

Durante a última década Galiza tense incorporado ó planeamento xeral e/ou

estratéxico de forma substancial e xeralizada. Trátase dunha actividade e unha técnica de orixe empresarial, que se vai difundindo como cultura do planeamento ó resto da sociedade organizada. En Galiza, tanto por parte de grupos empresariais como das cidades con máis posibilidades, distintas administracións públicas, etc., vanse producindo documentos que analizan territorio, sociedade, cultura e economía dunha forma máis ou menos harmónica e integrada.

Sen realizar unha aproximación total, contamos hoxe con documentos de planeamento das principais cidades debidos ós seus planos xerais, ás antigas normas urbanísticas, ós estudos estratéxicos desas cidades e/ou de deputacións, fundacións comarcais, etc., dende Vilagarcía ó Baixo Miño, por referirmonos á zona recortada para este informe. A Xunta de Galiza, pola súa banda, realizou, entre outros, un documento de Hipóteses e outro de Avance de Directrices de Ordenación do Territorio.

Este importante material teórico, analítico, implementador e prospectivo, tomado como documento xeralizable, dános pé a realizar algunhas consideracións que cremos teñen incidencia para o proceso que analisamos sobre a percepción social e a cultura dos espazos e territorios supramunicipais.

[11] Veiga, M., *O pacto galego na construcción de España*, A Nosa Terra, p.21.

3.2. Planeamento e método.

Contando que estamos ante unha primeira vaga de estudos rigorosos, cun ámbito e unha pretensión inédita comparado con tempos anteriores, e acreditando nas eivas de xestión administrativa, falta de coordinación, implementación, prazos, etc., que caracterizan á Administración Pública de Galiza -estatal, autonómica ou local-, temos que constatar primeiro unha certa mitoloxización do planeamento (sexa urbanístico, estratéxico ou de calquera outra forma), como fito referencial que parece fose vir substituir os lentos procesos de transformación social, económica ou política, e trocalos en ilustración planificada que vai trazar unha imaxinaria liña entre un antes e un despois: publicada a nova norma, a adaptación producirase de xeito automático como se asistísemos a un cambio de civilización onde se axustasen territorio e sociedade como un encaixe de luvas.

O planeamento urbano (local, provincial, metropolitano, eurorrexional…) aparece ante as respectivas sociedades, nos debates suscitados en medios de comunicación e opinión pública como mito, medicina máxica ou novo Bálsamo de Fierabrás, cando certos equipos técnicos tenden a confundir o instrumento da planificación (entendéndoo como a panca que move o universo socioterritorial) co proceso de implementación normativa e social.

"Los proyectadores de ciudades han sostenido que la delineación viaria es el aspecto del plan urbano que fija la imagen más duradera y memorable de una ciudad, el esquema que resume su forma, el sistema de jerarquías y pautas espaciales que determinará muchos cambios en el futuro. Pero es muy probable que esa visión no resulte sino de que, como la arquitectura misma, todo proyecto viario constituye un ensayo para someter el espacio urbano, un intento de dominio sobre lo que en realidad es improyectable. Las teorías de lo urbano deberían permitirnos reconocer cómo, más allá de cualquier intención colonizadora, la organización de las vías y cruces urbanos es el entramado por el que oscilan los aspectos más intranquilos del sistema de la ciudad, los más asistemáticos".[12]

Existe, asi mesmo, pouco diálogo entre materias afíns ó planeamento. Para a dirección dos estudios, a Administración Pública contratante tendeu nestes anos a primar a xerarquía das materias académicas percibidas socialmente como máis "serias", "solventes" ou con maior criterio de autoridade e, agás excepcións, os estudos estratéxicos e territoriais resultan ser campo case exclusivo da responsabilidade da ciencia económica -variable *prima* e fundamental- ou, en todo caso, enfoque con variable principal na economía/empresa, admitindo incursións e colaboracións de áreas como arquitectura, urbanismo, socioloxía, xeografía, enxeñerías, etc.

O modelo tipo podería ser un núcleo principal formado por materias con criterio de autorictas e un segundo círculo ou equipo no que se dialoga entre/con outras materias.

[12] Delgado, M., *El animal público,* Anagrama, 1999, p. 36.

Esta configuración académica determina que, cando lemos a ficha técnica ou a metodoloxía (caso de existiren), en algúns dos máis importantes estudios ós que nos estamos a referir, reparamos na confusión entre o que unhas e outras materias chaman proceso de investigación, ou producción de datos.

Sendo parte substancial nestes estudos, por exemplo, a variable socioeconómica e empresarial, algúns equipos redactores consideran que enviar por correo centos de inquéritos a empresas, tabulando as respostas recibidas como válidas e verídicas, e traspasar esas opinións á categoría de datos, é unha obxectivización da investigación. Non advirten, sen embargo, o sesgo que adoita cometerse por non utilizar correctamente o método, non escoller os informantes en función da representatividade ou non contrastar que a información ou o discurso emitido, moitas veces, son absolutamente contraditorios coa realidade: moitos informantes -cando teñen a ben contestar, sen saber o redactor quen responde realmente- tenden á optimización dos pretendidos datos.

Sen comprobación nin avaliación, esa información errónea é elevada polo redactor ó nivel de dato e a partir desa equivocación deriva a análise, planeamento, implementación, prospectiva, etc.

En tempos onde a ciencia xa dispón de suficientes recursos de investigación social, estamos ante unha aplicación simplista dunhas técnicas de investigación que máis que interesarse pola realidade, metodolóxicamente seguen o camiño de buscar o obvio a través da cuantificación e ilustración gráfica máis profusa como se os receptores dos estudos non dispuxesen de capacidade analítica ou de análise da complexidade.

Parte do camiño metodolóxico empregado por estes estudos tan positivistas, economicistas e unidireccionais, abusa e persiste en "seguir un curso incorrecto cun máximo de precisión".[13]

Parecido se podería dicir da utilización de técnicas cualitativas en varios destes traballos. Utilizar o sistema de mesas de debate con 10-15 persoas, sen respectar as mínimas reglas da investigación, significa que pretendendo "optimizar" a relación persoa/tempo -como se fosen 'inputs'-, o que se acada é o fastío e o absentismo da maior parte dos participantes, disfunción que se tería evitado de facer unha axeitada utilización do método, seleccionando e dimensionando correctamente número de participantes e tempo pautado. A incidencia no resultado final, na producción discursiva da mesa, é moi minguada con respecto ó que dá de si esta técnica ben aplicada.

A cuantitofrenia, o complexo por condensar e traducir toda a realidade a números como criterio de maior autoridade, pasa por alto moita metodoloxía e traballo de campo, o que determina a perda, durante o proceso de investigación, de valiosas fontes de información, por non dialogar entre materias académicas e simplemente aplicar un criterio que, sendo substancial, non é único.

[13] Taylor, S.J./Bodgan, R.: *Introducción a los métodos cualitativos en la investigación*, Paidós., 1996, p.22.

3.3. Planeamento como libro branco.

As series temporalizadas de datos temporais existen, entre outras cousas, para propiciar procesos comparativos. Ás veces, as diferencias de concepción entre estudos territoriais e/ou estratéxicos son moi importantes, de tal forma que se poden producir no mesmo ámbito, no decurso de poucos anos, dous estudos, co mesmo obxecto de investigación, e non contemplar as medidas, análises nin métodos do equipo de planeamento anterior. É como se a planificación puidese realizarse *ex novo*, como se un estudio estratéxico ou territorial fose un *libro branco*, aínda que o territorio e a sociedade analizados teñan un percorrido temporal de poucos anos entre a primeira e a segunda edición.

Aínda que unha elemental lóxica fale de coordinación e sinerxias: "Cómpre adaptarse no tempo á necesaria visión territorial que permita unha coordenación intermunicipal, é pois necesario elaborar unha prospectiva que facilite a toma de decisións que afectan á organización do territorio, que aclare os escenarios máis probables, co fin de superar a planificación sectorializada e descoordenada do pasado."[14], a realidade dalgúns dos traballos analizados nesta investigación fala ben pouco de coordinación e diálogo, nin interadministrativo nin tampouco no interior dos equipos técnicos.

Seguindo instalados na lóxica do deber ser, pode parecer evidente a separación de roles entre o político e o científico, un diálogo entre dúas partes tan autónomas como claves no proceso de elaboración dos estudos. Pero cando as presións corporativas, administrativas ou de outros grupos, son quen de facer cambiar criterios técnicos avanzados e/ou estructurantes, por directrices de oportunidade política, mediática ou de grupos de presión, estamos ante un *planeamento á carta*.

Cando o equipo técnico asina un proxecto que contén apriorismos difíciles de explicar e concesións derivadas da tensión ou dinámica política local, comarcal ou autonómica, gran parte da función do traballo é inservible porque persiste nos problemas estruturais de orixe.

Se están mal diagnosticados a sociedade, os vectores económicos, medioambientais ou culturais, todo o documento se resinte e remata por transformarse nunha suma de medidas e reflexións que non dan afrontado os problemas dun xeito integral, rigoroso e científico, converténdose ás veces nun avance mínimo sobre a situación anterior, cando non –un paso adiante, dous pasos atrás- nunha oportunidade perdida.

Cando se solapan -como acontece decote- a interpretación da norma e a súa aplicación, ou se o planeamento previsto utiliza hipóteses ou escenarios de espectativas demográficas, de mobilidade social no futuro, etc., que van determinar unha política de vivenda, de parques empresariais ou de protección medioambiental que entra en colisión con territorios anexos, o planeamento local non ten entidade nin xurisdicción sobre un ámbito superior. Nestes casos, a práctica indica que non hai capacidade de arbitraxe

[14] Leboreiro Amado, Maria A., *Metodoloxía cara á definición de criterios e obxectivos territoriais para a revisión do Plan Xeral de Vigo*, 2000, p.61.

ou criterio supramunicipal e acábanse aprobando planos que debuxan un medio prazo con prospectivas distintas para concellos limítrofes con dinámicas e indicadores semellantes.

Unha das entrevistas realizadas ilustra a falta de coordinación entre elementos clave na ordenación territorial e urbanística: "*eu non fixen as contas pero ó fío do que leva aparecido nos medios de comunicación, a respecto dos plans xerais de ordenación que se están redactando en todos os municipios, creo que si facemos unha conta lixeira [sobre] o número de vivendas que se prevén construir en Vigo según o Plan Xeral no horizonte dos próximos 10 anos, as que se prevén construir en Cangas, Moaña, Redondela, etc., pois ou traemos a* [habitantes de] *Extremadura a vivir aquí…"*[15]

3.4. Ámbito e concepto territorial.

As directrices ou criterios emanados do planeamento, cando non as medidas a implementar, moitas veces son contradictorias entre si en temas delicados ou substanciais. Debemos engadir que estamos ante materias complexas en canto a conceptualización, que requiren un lento proceso de socialización porque o territorio e as súas leis, a dificultade de lexitimación pública da normativa urbanística, o solapamento e continuo cambio de lexislación nestas materias, configuran un panorama inestable sobre o que realizar ou non un planeamento, canto máis para un posible cambio na percepción sobre a cultura do territorio.

Analizaremos algúns documentos:

"As Áreas de Protección aplícanse ós espazos de especial valor ambiental e paisaxístico, que singularizan o territorio e albergan recursos naturais de gran relevancia e difícilmente reproducibles. Trátase de ámbitos que deben conservarse coma espacios libres de edificación e infraestructuras alleas ó seu mantemento e uso sostido, restaurando e potenciando o seu interese ambiental e aproveitando as oportunidades existentes para acoller actividades de ocio ou productivas en aqueles casos nos que resulten compatibles coa preservación e mellora dos recursos naturais existentes. Nesta categoría deberían incluirse as Áreas Estratéxicas de Conservación, os ámbitos costeiros clasificados como Solo Rústico, os terreos incluidos nas franxas de protección de leitos, os ámbitos e enclaves valiosos da Rede de Áreas Recreativas e Corredores Ecolóxicos, os fitos paisaxísticos…".[16]

O mesmo documento -dunha importancia troncal para futuras normativas de ordenamento autonómico-, describe con precisión (páx.210) os chamados Nodos de Identidade do Litoral, perfila o espazo decisivo e fráxil da Costa da Morte como ámbito desta protección, así como criterios para defensa do litoral en franxas dentre 200-500 m., etc. Non obstante, como reparaba unha das persoas entrevistadas, ó pé de cabo Vilán, en Camariñas, sobre un contorno medioambiental dunha calidade excepcional, teorica e normativamente sobreprotexido acaba de estrearse unha empresa de cultivos mariños con evidente impacto, en superficie de costa utilizada e paisaxe.

[15] Entrevista con Concelleiro de Urbanismo, zona do Morrazo, novembro 2004.

[16] *Directrices de Ordenación do Territorio de Galiza (avance)*, Xunta de Galiza/Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda, 2004.

¿Cal é, daquela, o criterio válido: o ecolóxico/medioambiental ou o económico de oportunidade?, ¿para que se establecen defensas do territorio aparentemente tan nítidas?

Se tomamos como referente a delimitación de espazos e ámbitos de tipo sociopolítico e supramunicipal recollidos de distintos estudos e planos estratéxicos, temos, por exemplo, no Plano Estratéxico de Vigo e a súa Área Funcional, a definición como obxecto de estudo e propostas o ámbito delimitado por: Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra do Miño, Soutomaior e Vigo. Este é un espazo trazado a partir da actual Mancomunidade de Vigo, co engadido dos concellos de Cangas e Moaña.

A Xunta de Galiza elabora as Directrices de Ordenación do Territorio xa citadas en función de criterios de delimitación territorial que denomina como Áreas homoxéneas e funcionais:

1. Sistema de cidades-capitais.

2. Sistemas Urbanos Intermedios.

3. Áreas de Enlace Territorial ou Espazos Intersticiais.

Este traballo da Xunta de Galiza contempla -para a zona que estamos a estudiar- un eixo vertebrador Pontevedra-Vigo (a Metrópole do mar) con medidas para a zona costeira como a chamada Cidade Liñal das Rías, en catro tramos:

1.Portonovo-Pontevedra.

2. Bueu-Marín.

3. Hio-Cangas-Moaña.

4. Baiona-Vigo.

Cando chega ó apartado Determinacións Excluintes para o Sistema de Cidades Capitais de Galiza (páx. 257), establece que “as cidades de Vigo, A Coruña, Santiago, Ourense, Ferrol, Pontevedra e Lugo e máis os seus ámbitos metropolitanos son o nivel superior do Sistema Urbano de Galiza. Deberán ser centros de conexión co sistema urbano español e europeo, favorecer a maior integración funcional entre elas, configurar progresivamente un sistema policéntrico de cidades”.

En canto a Determinacións Orientativas, lemos: “Poderase redactar un Plano Territorial Integrado” (para as áreas metropolitanas Vigo-Pontevedra, A Coruña-Ferrol, Santiago, e as áreas urbanas de Lugo e

Ourense). Entrando no Plano Territorial Integrado da Área Metropolitana Vigo-Pontevedra, expón como criterios básicos (páx. 258):

a. Sistema metropolitano de áreas e corredores de interese ambiental, con especial atención ós espazos costeiros.

b. Ordenación do espazo de san Simón: excelencia ambiental e paisaxística, calidade ecolóxica, actividades de lecer sofisticadas e con alto valor engadido.

c. Deseño de sistema de transporte metropolitano. Sistema de proximidade sobre a actual liña ferroviaria.

d. Reorganización dos actuais viarios de alta capacidade con deseños máis integrados no tecido urbano.

e. Ordenación dos desenvolvementos espallados. Especial atención ós crecementos na fachada litoral para conformar unha estrutura liñal supramunicipal.

f. Novas grandes áreas productivas en Tui-Vigo e Salvaterra-As Neves no contexto eurorrexional.

g. Maior integración das áreas portuarias e litorais Sanxenxo-Baiona".

Define, asi mesmo, o ámbito do Plano Territorial Integrado Vigo-Pontevedra (páx. 259): Sanxenxo, Poio, Barro, Pontevedra, Ponte Caldelas, Marín, Bueu, Cangas, Moaña, Vilaboa, Soutomaior, Pazos de Borbén, Redondela, Vigo, Mos, Ponteareas, O Porriño, Nigrán, Gondomar, Salceda de Caselas, Salvaterra do Miño, Fornelos de Montes, As Neves e Baiona.

Sempre dentro do ámbito do noso informe, as Directrices de Ordenación Territorial (páx. 260) da Xunta de Galiza encadran -dentro do apartado Sistemas Urbanos Intermedios- a Vilagarcía de Arousa, O Grove, Cambados, Rianxo, Boiro e Ribeira na zona norte e Tui, Tomiño, A Guarda e Oia no sur.

Faremos agora unha aproximación ós estudos deste tipo elaborados na zona de Pontevedra. Dende o ano 2000, data en que o Seminario Carlos Velasco editara *Pontevedra siglo XXI, estudio socioeconomico de la ciudad y su área de influencia*, este grupo vén publicando un boletín semestral de coxuntura que se foi convertendo nun observatorio permanente, actualizado temporalmente con bases de datos comparables e análise supramunicipal.

Este estudo fala –dende Pontevedra- de "superar o marco provincial na lóxica de metropolitanización e globalización" (páx. 18). Respecto ó eixo Pontevedra-Vigo (páx. 109) di que "O elemento máis importante do contorno ou área real de Pontevedra é a súa forte interrelación con Vigo e a súa área metropolitana". Sobre algunha das áreas intermedias máis caracterizadas entre o norte e o sur provincial como é a península

do Morrazo (páx. 135): "O Morrazo non é unha unidade senón dúas zonas: o contorno de Pontevedra (Marín e Bueu) e Vigo (Cangas e Moaña)".

Sobre a delimitación do ámbito que estamos a tratar, este traballo recolle (páx. 140) que "Pontevedra e a súa área de influencia están insertas nunha Rexión Urbana Policéntrica vertebrada sobre o eixo Marin-Pontevedra e Vigo-O Porriño. (…) Pontevedra, O Morrazo e en menor medida Vilagarcía e a súa comarca forman parte, con distintas intensidades, desta Rexión Urbana".

Por tratarse dun observatorio que se renova periódicamente, recollemos a evolución do ámbito segundo os seus autores, dende a perspectiva do dinamismo económico e de emprego na provincia de Pontevedra:

"As unidades de análise anteriores –comarca e concello- aparecen desbordadas polo nivel de dinamismo e o grao de urbanización dos diferentes espazos da provincia(…). O novo punto de referencia do espazo provincial é o eixo Pontevedra-Vigo e o seu grado de articulación. De acordo con esta lóxica urbana configúranse con nitidez tres unidades de análise (…). A primeira inclúe ós concellos funcionalmente ensamblados neste eixo, que corresponden ás comarcas de Vigo, Pontevedra, O Morrazo e O Salnés, (…) á que damos o nome de REXIÓN URBANA das RIAS BAIXAS. En segundo lugar configúranse tres ÁREAS PERIURBANAS (O Condado, O Baixo Miño e Caldas) cuxa característica principal é a de seren lugares preferentes de externalización de actividades industriais e maioristas da Rexión Urbana. En terceiro lugar aparecen as ÁREAS DO INTERIOR". [17]

A efectos de contrastar as dificultades en canto a conceptualización territorial e delimitación de ámbitos -sen tratar de abarcar toda a relación de estudos- vimos de analizar algúns dos producidos pola Xunta de Galiza e as cidades de Vigo e Pontevedra por seren representativos da maior escala de análise territorial e da disonancia en canto a criterios de delimitación. Un repaso ós elaborados ou en trámite de elaboración por outros concellos importantes (planos xerais de ordenación municipal), mancomunidades, Fundacións comarcais, Xuntas de Montes, Confederación de Empresarios, entidades financieras, Deputación Provincial, etc., sería falar dos mesmos ou parecidos síntomas en canto a ámbito, análise e conceptos de aplicación ó ordenamento territorial.

3.5. Planeamento e gap de información.

De acordo coas teorías da comunicación social que explican a transmisión dun proceso de comunicación a través dunha dinámica de intermediación, mediante o que unha sociedade recibe información a través de elites, líderes de opinión, comunicadores, medios de comunicación, etc., constatamos como difícil que as informacións, directrices, prescripcións, etc., incluídas no planeamento, cheguen a asentar nos liderados intermedios, canto máis na base social receptora.

[17] Seminario de Estudios socioeconómicos de Pontevedra Carlos Velasco, *Boletín socioeconómico Pontevedra siglo xx nº 5*, 2003, p.8.

Nos procesos que estamos a estudar, existiría -de acordo con esta tese- un *gap* informativo e comunicativo que daría conta da fenda entre a información elaborada e a recibida, un diferencial que se vai ampliando e fai que non se reciba con nitidez por parte da sociedade á que vai destinada.

A información vai circulando de xeito parcial e intersticial, entre técnicos, políticos e unha pequena elite informada, pero ten dificultade de morfoloxía, visibilización e comprensión pública porque existen múltiples ruidos durante o proceso.

Estamos nun campo -o planeamento territorial e/ou estratéxico- que ten a dobre característica de actuar sobre un escenario real –o territorio- cun aparato conceptual moi especializado.

A comprensión social da normativa urbanística é difícil, máis se vemos que en poucos anos en Galiza a lei ten cambiado substancialmente.

O corpus conceptual da ciencia urbanística, económica e social está aínda asentando conceptos. A Escola de Chicago, os propios conceptos de rural e urbano coas moitas matizacións e mesturas, o desenvolvemento urbanístico propio do noso país, a aplicación do aparato conceptual a unha realidade *daquela maneira* como é Galiza, leva a redefinir constantemente: rururbano, periurbano, cidade difusa, hábitat espallado…, sen acadar ningunha delas un status de consenso que permita a súa utilización homologable.

A dificultade de implementación da normativa urbanística en Galiza ten tamén que ver en parte con esta difícil aprehensión da realidade en conceptos e tipoloxías que non a recollen exhaustivamente: solo urbano, urbanizable, núcleo rural, solo rústico, etc. As propias unidades tradicionais de delimitación ou entidades de poboación tamén están en revisión: aldea, parroquia, bisbarra…

Hai, xa que logo, unha falta de marco epistemolóxico e conceptual, de patrón canónico para definir con criterio moitas das realidades que se denominan de distintas maneiras dando lugar a ambigüidades, polisemias, problemas normativos e – conseguintemente- culturais e sociais.

A cultura urbana e urbanística en Galiza é unha asignatura pendiente. Non hai máis que reparar no medre desordenado e progresivo que se vén propiciando dende os anos 60 do pasado século e que hoxe -en vias de mellora- aínda rexistra altas taxas de desaxuste urbanístico e unha deficiente socialización na concepción do territorio como un valor único e común.

Como levamos visto, os diferentes estudos refírense a conceptos polisémicos que, sendo difíciles no ámbito académico, convírtense en trabalinguas cando se trasvasan ós líderes de opinión ou medios de comunicación.

Cremos que sería mester insistir na importancia do proceso de enxeñería social e académica e da claridade epistemológica que permitise ir definindo o territorio de acordo a unha análise exhaustiva e rigorosa pero

tamén transmisible e universal para non acabar caendo na circularidade do discurso técnico para técnicos, para rematar -na medida do posible- con esta provisionalidade e confusión conceptual.

3.5.1. Discursos coincidentes: Cangas, Moaña, Vigo.

Facendo unha incursión na prensa, para realizar análise de textos e ilustrar a dificultade de comprensión e homologación de conceptos en política urbanística, tomaremos como estudo de caso os concellos de Moaña, Cangas e Vigo tratados conxuntamente.

Trátase de áreas urbanas cos maiores indicadores no proceso de desenvolvemento e modernización, actividade socioeconómica, articulación, densidade de poboación, estrutura demográfica e interrelación económica e social. Aínda que sexan tres formacións sociais con traxectorias municipais propias, e dinámicas con características histórico-locais distintas, a determinante común que nos leva a analisalas é o feito de estaren inmersas na elaboración de senllos planos xerais de ordenación municipal.

Aínda que a correlación de forzas políticas na corporación municipal de cada concello sexan diferentes, a crítica e o rexeitamento ós respectivos avances de planeamento por parte da oposición política e veciñal, son compartidas a unha e outra banda da ría, estando estas diferencias contidas no mesmo discurso: corrupción, especulación, *pelotazo*, planeamento coincidente con intereses inmobiliarios, estigmatización ("torres") das tipoloxías edificatorias en altura, etc.

Sen analizar as respectivas estruturas e dinámicas sociopolíticas, o que nos parece representativo é a simplificación e a validez case universal dos discursos emitidos para definir a oposición en Vigo a unha tipoloxía de construcción en altura, e en Cangas e Moaña a varios convenios urbanísticos incomparables en canto a escala e cualidade.

As tres contestacións son do estilo de *enmendas á totalidade*, e teñen como base común un modelo de urbanismo e ordenamento territorial confuso e populista, que teme dialogar coa complexidade social , económica e cultural do novo século, vehiculizando lugares comúns a través de discursos moi connotados no imaxinario colectivo.

Unha sociedade en transformación, aberta, complexa, debe ser quen de arbitrar os mecanismos informativos para que os seus cidadáns teñan autonomía de criterio e opinión razonada. Mentres non se acada ese estadío, a opinión pública e a percepción social seguen recorrendo a maniqueísmos, simplificacións e focalizacións dun inimigo que axuda a posicionar, unha vez máis, o conflicto social aberto, de incerta saída.

A sociedade en tránsito dende unha cultura rural secular que determina unha visión e unha cosmogonía, debe ser formada con novas ferramentas que axuden a repensar actitudes e conductas sobre o territorio

porque cando os instrumentos analíticos e conceptuais que utilizamos están caducos, "se construímos varias pontes cunha mesma coada de ferro, cando o tempo dá o seu sinal, enferruxan todas xuntas".[18]

En Galiza están esmorecendo, a un tempo, unha cultura territorial tradicional e as súas formas verbais de denominación sen que, de momento, teñamos recursos de recambio.

4. Cultura supralocal.

4.1. Visibilidade supramunicipal.

Quixemos abordar neste informe a percepción de líderes de opinión sobre as entidades ou Administracións que xestionan territorios ou ámbitos supramunicipais. Para visualizalo, establecemos unha serie de preguntas sobre:

*Caixanova.

*Universidade de Vigo: campus Vigo, Pontevedra, Ourense.

*Autoridade Portuaria.

*Consorcio da Zona Franca.

*Mancomunidades.

*Área Metropolitana.

*Fundación Comarcal.

*Eixo Atlántico.

A percepción xeral das persoas entrevistadas pódese resumir en que a Caixanova percíbena (os usuarios, sobre todo) como un cambio de marca e de sucursais pero non unha realidade supraterritorial a ter en conta dende o punto de vista da supramunicipalidade, nin como dinámica tendencial que marque vieiros de administración de áreas sociais ou políticas máis amplas ou tampouco como factor que axude a visibilizar un cambio de percepción respecto a xestión de áreas macroterritoriais para o futuro.

"Para o común da xente [O proceso de fusión co resultado de Caixanova] *non se percibe como un feito de estruturación económica e polo tanto territorial e de país senón que é percibido como que 'temos un banco máis, máis grande'. (…) Caixanova, a obra social, á xente o que lles chega ó final, (…) é o cartel de todos os anos coas actuacións no auditorio Caixanova, por tanto, a caixa de Vigo. Aquí,* [O Morrazo] *aforramos nela".* [19]

[18] Barreiro Rivas, X.L., *A terra quere pobo*. Galaxia, 2004, p.25

[19] Entrevista con Concelleiro de urbanismo, zona do Morrazo, novembro 2004.

A pesar da realidade territorial dos campus e a administración, a Universidade de Vigo é unha realidade para os usuarios e o seu círculo próximo pero non unha percepción xeral como entidade metropolitana.

O esforzo de xestión de tres campus distintos, ubicados en cidades con personalidade propia e identidades emitidas a veces en clave de conflito –Pontevedra-Vigo, competencias, capitalidade, etc.- local, a realidade dunha administración transmunicipal que debe ter en conta estes equilibrios á hora da gobernabilidade, tampouco son percibidas como proxeccións para as institucións locais ou o cambio de administración territorial.

As autoridades portuarias -con competencias e visibles actuacións extralocais- son percibidas como institucións propias das cidades onde se radican, axudando máis a reforzar a identidade local da cidade principal, e non tanto como un *primus inter pares* ou unha imaxe de futura integración, xestión compartida, etc. A súa percepción e maior visibilidade tamén pode estar ligada ó sector co que traballan: *"os mariñeiros, as confrarías, os sectores directamente vinculados na súa actividade"*.[20]

En algún caso, como na zona de Vilagarcía, a conflitividade derivada de actuacións portuarias controvertidas, fai ver á Autoridade Portuaria como enfrontada a intereses pesqueiros e marisqueiros da comarca, polo que a percepción está moi dividida en función dunha situación coxuntural que cataliza e reproduce a escala gremial e corporativa unha retroalimentación do local: *"a miña percepción non é que seña algo supramunicipal ou local, é unha entidade que é unha empresa que xestiona unha serie de recursos como calquera outra empresa, a percepción da cidadanía é que é un ente como un apéndice pero moi fóra do que son os intereses da comarca (…). Non foi capaz de establecer unha estratexia que* [ademais de resolver] *os intereses xerais do tráfico marítimo e comercial que ten que ter, tamén ten que responder ós intereses do sitio en que está e (…) nunca supo percibir esa circunstancia"*.[21]

O Consorcio da Zona Franca está considerado como un gran inversor e facedor de/en Vigo, pese a que a súa xestión abrangue outras zonas supramunicipais, como é o caso dos parques empresariais de Nigrán, O Morrazo, O Porriño, a zona loxística de Salvaterra-As Neves, etc. Probablemente sexan estes últimos concellos do sur provincial os únicos lugares que -pola coiuntura do proceso expropiador que están a experimentar con motivo desta obra- sitúan o ente Consorcio de Zona Francá máis alá da cidade viguesa.

"Tanto Zona Franca como a Autoridade Portuaria, o que está na xente é que 'son de Vigo'. Zona Franca é Citroen, é Bouzas, e é de Vigo, os beneficios que xenera, se invisten en Vigo".[22]

[En O Porriño] *"A Zona Franca lle deu máis visibilidade, polo menos os emprendedores e o pequeno empresariado si saben que ten algo que ver coa zona do porto seco en Salvaterra, aínda que só sexa polos afectados polas expropiacións"*.[23]

[20] Entrevista con Concelleiro de urbanismo, zona do Morrazo, novembro 2004.

[21] Entrevista con técnico da Mancomunidade do Salnés, novembro 2004.

[22] Entrevista con Concelleiro de urbanismo, zona do Morrazo, novembro 2004.

[23] Entrevista con responsable de Fundación Comarcal do Baixo Miño, novembro 2004.

As distintas mancomunidades existen na medida en que xestionan servizos ou teñen actuacións perceptibles para unha maioría cidadá, que dan lugar a unha existencia real, e aínda que en ningún caso rexistramos que sexan percibidas como unha administración simbólica que signifique un futuro cambio ou desaparición das actuais fronteiras locais, *"os concellos e as mancomunidades é o que está máis cerca dos cidadáns e o que máis trascende, é o que sae máis na prensa e é a administración que máis visitan os cidadáns, e a xente pode ter unha maior conexión con estos entes, poden conocer máis de cerca ós traballadores, ós alcaldes, ós xerentes, etc"*.[24]

Neste campo das mancomunidades é onde se poden ver, dun xeito aplicado, as potencialidades e feblezas do proceso de xerencia en áreas supramunicipais, xa que se por unha banda son maioría as mancomunidades que contan cunha cultura da cooperación e o translocal, atención ó público nos servizos xerenciados e ámbito supralocal, mesmo a veces transprovincial e transcomarcal, paradóxicamente tamén teñen experimentado o caso de rupturas e abandonos –por parte de concellos membros- do proceso mancomunado, na maioría dos casos por mor de factores locais e identitarios.

As fundacións comarcais, excepto o círculo de usuarios, emprendedores, axentes sociais, etc., non aparecen a día de hoxe como entidades perfiladas no imaxinario cidadá para unha función supramunicipal que, sendo difícil de percibir, aínda o é máis se se pon en comparación e competencia con mancomunidades ou futuras áreas metropolitanas.

[No Baixo Miño] "*O feito de existir unha Mancomunidade Intermunicipal do Baixo Miño e unha Fundación Comarcal que teñen o mesmo ámbito de actuación, o que provocan é unha confusión moi grande. (…) Moita xente pensa que a Mancomunidade é o mesmo que a Fundación, e á inversa*".[25]

[A Fundación Comarcal] "*É un traballo máis calado, máis a longo prazo e que se ve menos* [pero] *vai creando concepción de comarca ou territorio, moi pouquiño a pouco: empresarios, alianzas estratéxicas, turismo, son moitos centos de persoas que se van reunindo ó longo do tempo e vai creando á larga unha conxunción.* [por ese motivo] *A percepción é máis subtil, máis encuberta*".[26]

Para outros especialistas consultados no noso estudo, as fundacións comarcais: "*Cumpliron unha función, pero chegaron, moitas, tarde. En ningún momento substituiu nada dos concellos, soio foi unha administración a maiores pero creo que ten que ser radicalmente revisada. Permitiu, eso si, unha nova imaxe dos territorios a unha escala maior, (…) na miña idea creo que non responden, moitas delas, á nova lóxica de integración* [territorial], *que se queda corta*". [27]

Agora ben, a acción concertada entre mancomunidades, fundacións e concellos, as implementacións de planos estratéxicos, a xestión de axudas da Unión Europea, a realización de infraestruturas e servizos

[24] Entrevista con técnico da Mancomunidade do Salnés, novembro 2004.

[25] Entrevista con responsable de Fundación Comarcal do Baixo Miño, novembro 2004.

[26] Entrevista con técnico da Mancomunidade do Salnés, novembro 2004.

[27] Entrevista con director de estudio estratéxico, área de Pontevedra, novembro 2004.

básicos, tamén está incidindo nunha percepción de unidades territoriais máis amplas, como se pode ver no caso da comarca do Salnés:

Discurso sobre cambio de ámbito:

"*Creo que o cambio importante que se pode salientar aquí* [comarca do Salnés] *é o cambio de mentalidade, puramente localista, de conflito incluso forte entre Vilagarcía e Cambados, (…) a xente non falaba do Salnés, falaba dun concello en concreto. Creo que nestes anos moitos negocios xa levan o nome do Salnés (…) moitísimas empresas utlizan o nome de Salnés como identificativo, moita xente, cando ves os debates na televisión, falando do viño - o viño tamén axudou moito a artellar isto- fala do Salnés. É como un traballo de choiva, pouco a pouco*".[28]

Discurso sobre xestión compartida:

"Aquí se fixo un polígono industrial. Empezou Ribadumia, Cambados fixo outro, no outro lado da carretera, no límite con Ribadumia, outro polígono, se creou a asociación empresarial de Ribadumia, esa asociación cambiou e se chama Asociación Polígono Industrial do Salnés, para coller non só eses dous polígonos senón ó resto dos empresarios de polígonos industriais da comarca.(…) Esos son cambios de mentalidade. (…) A Estación Náutica empezou Sanxenxo – O Grove, ó pouco tempo, en lugar de plantexar en Vilagarcía outra, xa se extendeu para facer unha Estación Náutica e venderse todo o Salnés en conxunto. (…) Ruta do viño, todo o Salnés". [29]

Máis difícil, ou pouco perceptible, é a visibilidade de institucións como a futura Área Metropolitana de Vigo.

Para o caso do Eixo Atlántico, sendo unha administración difícil de definir e ubicar para a sociedade, un primeiro discurso pon o til no solapamento institucional:

"A nivel da xente hai moita confusión entre institucións, sexa Comunidade de Traballo Galiza-Rexión Norte de Portugal, sexa Eixo Atlántico(…), eles pensan que son entidades que están a traballar con Portugal pero non diferencian si é a Xunta ou os Concellos os que están detrás".[30]

Pero tamén o Eixo Atlántico pode ser a imaxe de marca de Europa no corredor oeste da península, cunha serie de actuacións en infraestruturas europeas articulantes e visibles, na opinión de algún dos expertos consultados:

"O Eixo Atlántico é tan importante que por primeira vez ata os portugueses o viron con ventaxa: ¿quen decide que antes que un AVE Lisboa-Madrid -que vamos a ver se o hai…-, [un AVE] *Porto-Coruña, ou Porto-Vigo…? É Portugal. ¿Qué autopista chegou primeiro á fronteira de Tui? La portuguesa. Con mucha ventaja a la española. ¿Qué autovía va a llegar gratis (…)? A que se está construindo entre Viana do Castelo e Valença. Está*

[28] Entrevista con responsable de Fundación Comarcal do Salnés, decembro 2004.

[29] Entrevista con responsable de Fundación Comarcal do Salnés, decembro 2004.

[30] Entrevista con responsable de Fundación Comarcal do Baixo Miño, novembro 2004.

en obras. Claro…, mire usted: me va la vida, tengo un mercado de 15 millóns de habitantes largo, e entonces falar do Eixo Atlántico creo que é falar desa estratexia de futuro inmediato de Galiza".[31]

Como puidemos ver neste apartado, ó lado de situacións estáticas en canto á percepción social das institucións analizadas, temos tamén o dinamismo económico, as infraestruturas articulantes, a mobilidade social, a xestión de axudas procedentes da Unión Europea, o efecto de certos servizos públicos xestionados mancomundamente, a acción cada vez máis concertada entre institucións supramunicipais, vai configurando tamén unha nova cultura do territorio translocal, da bisbarra como "marca", da visibilidade das zonas máis dinámicas do territorio que estamos a analizar, indicadores que apuntan a un ensaio de fluxos sobre o territorio que acada pouco a pouco cotas de percepción e incidencia cada vez máis altas nas comunidades afectadas.

4.2. Identidade local.

O sentido da pertenza e o peso da cultura tradicional sobre o territorio, multiplicados pola gran cantidade de delimitacións territoriais en Galiza, fan que as poboacións teñan un sentimento de identidade que, ás veces, máis alá da memoria ou da cultura, se transforma nun discurso de defensa, reactivo, que tende ó estatismo.

Este *locus* ás veces toma forma de monte comunal, aldea, parroquia ou cidade e serve para facer circular discursos que baixo a capa do local, impiden abrir o territorio a novas oportunidades e convérteno case nun santuario ou reserva da memoria, da historia ou dunha ecoloxía que -a semellanza das utópicas comunidades de Owen ou Fourier- semella que procura:

"Encontrar como sexa unha comunidade estable, homoxénea, localizada, con institucións claras e cosmovisión recoñecida que se adapte, aínda que sexa como realidade residual nun mundo desestruturado, ós requisitos canónicos do traballo do campo en comunidades pequenas, igual que os 'progresistas' que añoran o calor do 'pobo pequeño' ignoran como se están comprometendo cun concepto saturado de connotacións relixiosas afíns ó utopismo puritano e a súa persecución do mito do Novo Israel: espírito de comunidade, democracia local, cohesión grupal, protección ante a complexidade e os fundamentos instintivos do home".[32]

En Galiza, as identidades locais teñen un peso innegable. Malia o tempo transcorrido en situación democrática e ós avances de todo tipo experimentados, existe un arraigo do local que se manifesta ante calquera pretendido cambio.

Houbo unha visión localista no fondo das fusións das entidades financeiras de Ourense, Pontevedra e Vigo para dar lugar a Caixanova, e tamén na creación das universidades en Galiza e os campus universitarios en cada cidade, hai unha primeira reacción ante calquera unidade de xestión transmunicipal, sexa

[31] Entrevista con director de estudo estratéxico, área de Pontevedra, novembro 2004.
[32] Delgado, M., *El animal público*, Anagrama, 1999, p.152.

mancomunidade ou Área Metropolitana, como ben se pode confirmar en calquera aproximación á realidade social dos distintos territorios do Baixo Miño, Vigo, Pontevedra, O Morrazo, Sanxenxo ou Vilagarcía.

4.3. Tradición como cultura territorial.

O sentimento do tradicional-localismo como transversalidade da acción social comunitaria tense visto apoiado e reforzado -dándolle lexitimidade social e política- nas actuacións de líderes de opinión locais e partidos que, vendo un campo de expansión importante, implementaron vías de acción concertada nas que -erguendo a bandeira da reivindicación de forma ou fondo localista- teñen recibido beneficios en forma de rendas socioelectorais no curto prazo.

Cando se entende á poboación como actora ou receptora dunha acción contractual prepolítica de tipo clientelar ou paternalista, a consideración desta comunidade por parte do poder pasa a ser unha cultura da *demolatría veciñal* pola que o poder non considera ó administrado como suxeito de dereitos, deberes e información senón un súbdito mitificado, reducido a unha esencia cultural, dependente e, polo tanto, potencial suxeito de subvención.

En Galiza, a confluencia deste estilo prepolítico, sumada á cultura territorial tradicional, ten convertido en difícilmente recuperables -a efectos de ordenamento no medio prazo- amplas zonas do noso país. As "urbanizacións" ó longo das estradas de moitas cidades e vilas de Galiza ou os efectos perversos da histórica concentración parcelaria non son máis que dous exemplos.

Noutra orde de cousas, a dinámica de acción social concertada pola que un pequeno conflito de orixe local-parroquial se converte nunha reivindicación territorial, social e ecolóxica ten longa traxectoria dentro da sociedade e a cultura de Galiza, nos sucesivos conflitos de tipo reactivo ante a introducción de calquera forma de cultura, tecnoloxía ou infraestructura nova.

Podemos lembrar o peso e a influencia en ámbitos culturais -trasladados á política- de enfoques como o de Vicente Risco, tradicionalista ilustrado, ante cambios que hoxe producirían estupor, como a oposición ó ferrocarril por destrozar a harmonía das nosas paisaxes e aldeas.

Case un século despois, o ideario do influinte intelectual está hoxe representado noutras voces e reivindicacións da inmutabilidade do noso territorio, santificado como se fose a patria dos ancestros e as formas tradicionais de habitalo en harmonía coa súa natureza mítica e matricial.

A conflitividade derivada de calquera actuación en infraestruturas públicas ten que ver, normalmente, con disfuncións varias sobre o territorio afectado. Resoltas ou razonadas estas, moitas veces mantense, no fondo do conflito, unha clara reivindicación localista e simbólica que desempolva da memoria colectiva signos e iconas identitarias que levan, indefectiblemente, a un "nós" local vs. un "eles" alleo.

Cada obra pública que atravesa unha pretendida cultura local, é vista como unha profanación dun espazo preexistente e sagrado onde todo ten sentido e nada pode cambiarse. Este "Espírito do lugar (…) está estreitamente conectado a un medo á perda, a unha sensación de culturas que morren e mundos que desaparecen, de reter algo que está a piques de irse (…), o patriotismo local, o espírito do lugar, non é sinxelamente o pracer, o orgullo ou a confianza da xente en pertencer a onde pertencen senón máis ben un medo a non pertencer, ou a xa non pertencer máis (…), de ter perdido a terra, de estar exilados na patria".[33] O subliñado é noso.

Defendendo, obviamente, a audiencia, participación e crítica da sociedade afectada por calquera planeamento, e sen xustificar a entrega sumisa do territorio a planos despóticos ou equivocados, referímonos neste caso ás ideoloxías que utilizan o fermento local identitario para proporcionar combustible á reivindicación localista que simplifica o discurso e trata de explicar unha sociedade como a galega, en transformación, aberta e complexa, en dous debuxos maniqueos: o círculo virtuoso da bondade estaría na Galiza caricaturizada como *rural*, na utópica comunidade de trazo evolucionista que vai entre casal-lugar-aldea-parroquia-vila, e o mal é representado nos círculos viciosos da cultura urbana "invasora":

"La ciudad evoluciona hacia la colmena, implica una creciente servidumbre que aparta al hombre de la naturaleza y lo deforma para adaptarlo a un medio artificial y deletéreo en el cual la especie degenera rapidamente. Asi se ha creado un nuevo tipo humano, que podemos llamar el homo urbanus, el hombre adaptado a la vida de la ciudad, fisiológicamente desequilibrado, castrado en sus instintos, domado por la civilización, socialmente esclavo, plegado a las exigencias colectivas, nutrido de convencionalismos y de prejuicios y guardando en el fondo de su corazón los vicios de Caín: la avaricia, la irreligión y la envidia. Lo definiríamos como el hombre degenerado en la domesticidad".[34]

Temos visto -aínda hai poucos anos- importantes infraestruturas e trazados viarios desviados da súa proxección racional, equilibrada e sustentable, cambiados caprichosamente, erguidos ou baixados de cota porque o dedo localista non permite a entrada no seu territorio.

Así acontece tamén con accións e investimentos de gran importancia que se converten en conflictividade local: non soamente universidades, aeroportos, grandes contedores culturais, trens de alta velocidade ou infraestructuras portuarias senón tamén a pequena dotación ou equipamento, a piscina, a planta de tratamento de residuos sólidos que divide e racha unha entidade de carácter supramunicipal e enfronta a varios concellos, paralizando e retrotraendo un proceso de cambio de escala na xestión administrativa e política.

Gran parte da obra pública de Galiza, moitas veces estratéxica e articulante, ten uns custos engadidos de xestión social elevados por encima do razonable porque a negociación avanza moi paseniñamente en canto a reunións, acordos e trasacordos, que acaban repercutindo en importes económico-políticos dos terreos

[33] Ventura, J, *O nacionalismo kármico de Vicente Risco*, Laiovento, 2000, p.. 85
[34] Risco, V., *Las tinieblas de Occidente*, Sotelo Branco, 1990, p.45.

afectados, modificacións e adiamentos do proxecto, custos de oportunidade e modificacións á alza no orzamento público.

4.4. Territorio e metáforas.

A Ponte de Rande, por exemplo, máis alá do seu valor infraestrutural, viario e articulante, pode ser vista como a metáfora que resume as dificultades das infraestruturas no noso territorio.

Durante a súa realización, existiu sobre esta obra un primeiro enfoque de agresión ou violación do territorio matriz e pronto se convertiu en importante conflicto social, co conseguinte adiamento do seu remate, división social, problemas territoriais, locais, identitarios, etc.

Pasado o tempo, os datos e a opinión pública sinalan o seu valor social, económico e territorial. Moito máis alá do local, hoxe percíbese con outras significacións metafóricas non soamente da unión ou a división entre as ribeiras do norte e sur da ría de Vigo senón tamén da unión entre dous dos polos máis importantes do conflicto identitario da Galiza sur: hoxe están en revisión e actividade mínima os discursos localistas de Vigo/cidade máis importante vs. Pontevedra/capital, facendo debalar un dos maiores imaxinarios colectivos locais como era o da a rivalidade entre as dúas principais cidades da provincia.

Rande, na voz dun experto consultado para este informe *"se percibiu como a man tendida entre un lado e otro e por eso, apesar daquelas fantasías de que era unha agresión, como era unha navallada a autopista, hoxe o símbolo de Vigo é Rande, a imaxe de Rande. Pero claro,* [por mor da peaxe] *comenza a ser a imaxen de fielato, a fronteira"*.[35]

Esta ponte é hoxe un paso comunicacional que ten condensado outro tipo de imaxinarios para acadar un nivel social simbólico e mesmo estético asumido pola elite e a poboación do seu contorno.

4.5. Metalocal: os novos territorios.

Respecto da percepción dos entrevistados para este traballo, hai varias reflexións. Por unha banda, acreditar que as identidades locais de tipo municipal están moi asentadas e ningunha das propostas que se teñen feito nestes últimos anos –Mapa de comarcalización de Galiza, supresión de concellos, áreas metropolitanas, Eurorrexión, etc.- acadaron un nivel de consenso como para un cambio no medio prazo.

A opinión xeral entende que as identidades locais están moi asumidas e necesitaríase, paralelamente a un proceso de unión ou acción supramunicipal vertical enriba-abaixo, un proceso de enxeñería social e educativa máis horizontal, que axudase a viabilizar novas mentalidades para futuras convivencias e usos sobre espazos político-sociais máis amplos.

Por outra banda, entre os factores que inciden no cambio de mentalidades e discursos, os cambios demográficos están sendo moi importantes e as novas xeracións presumen de ter incorporado novas

[35] Entrevista con director de estudio estratéxico, zona de Pontevedra, novembro 2004.

visións, modos, culturas e estilos de vida que, sendo certo que dialogan coa identidade tradicional, non o é menos que non asumen a vella percepción do local como localismo inmobilista, nin traducen unha división rural-urbano tan acentuada senón que apuntan a identidades máis amplas: simbólicas, deportivas, culturais, etc., que non teñen en conta a volta ó territorio real-simbólico inalterable.

Sen que se entenda este proceso como lineal ou exento de complexidades, é un factor que está alterando a concepción tradicional do territorio.

Asi mesmo, as dinámicas territoriais que comezan a experimentar zonas como o Baixo Miño -cun intercambio económico e social apreciable entre España e Portugal- é un efecto exponencial, entre outros factores, das novas infraestruturas viarias (caso das pontes que están en funcionamento), e a facilidade de comunicacións por autoestrada e autovía, creando un espazo de importantes activos e potencialidades futuras en canto a apertura de visións sobre o territorio e o amplo espazo reutilizado social, económica e administrativamente, e así o perciben tamén os nosos informantes.

"O caso da última ponte, Vilanova-Goián, aínda que o transbordador era utilizado con frecuencia, sobre todo os sábados, (…) agora con máis frecuencia, (…) en Vilanova fan unhas noites de fado no verán ¿qué inconvinte tiñan?, que logo tiñas que dar a volta por Tui…, todo o Baixo Miño, dende Tomiño ata A Guarda, o feito de non ter que vir a Tui (…), está facilitando as comunicacións do Baixo Miño co Val do Miño. No caso Galiza-Norte de Portugal, o tema da autoestrada, por exemplo, hai moita máis permeabilidade, tanto de alá para acá como de acá para alá. (…) Asi como nós vamos ó textil, eles veñen á alimentación (…), chega un momento en que nesta área non te das conta onde estás, aí si que se nota que hai unha unión, (…) un territorio Galiza-Norte de Portugal, falamos portuñol, galego-portugués e aí é onde se nota máis, no tema comercial, nas infraestructuras e no tema cultural".[36]

No eixo da autoestrada do Atlántico, á altura das cidades e as rías de Vigo e Pontevedra, constátase un certo debalo do localismo tradicional, na baixa intensidade que rexistra o antigo conflicto de identidades e competencias entre as cidades clave do sur de Galiza, Pontevedra e Vigo.

Este cambio se pode ver como resultado conxunto de varios factores a estudar entre os que se encontran a proxección da reordenación financiera das caixas de aforros, a creación e extensión do ámbito universitario, as infraestruturas de comunicación que achegan as dúas sociedades e as respectivas economías e culturas, así como tamén os seus planeamentos estratéxicos que, incidindo na necesidade dun cambio territorial hacia unidades de xestión máis amplas, van favorecendo unha dinámica, aínda que pouco perceptible socialmente, de indicadores claros de integración e interrelación.

Vigo, nodo fundamental desta zona, está abandonando dinámicas localistas para ir asumindo un novo marco territorial progresivamente, como así o acreditan os principias vectores do Plano Estratéxico, o Plano Xeral de Ordenación Municipal ou a creación da futura Área Metropolitana, entre outros factores.

[36] Entrevista con responsable de Fundación Comarcal do Baixo Miño, novembro 2004.

Por último, na comarca do Salnés, encontramos unha situación con certa semellanza á que temos visto no apartado de Territorio e Metáforas para o caso da ponte de Rande. Analizando a percepción sobre a denominada Vía Rápida do Salnés encontramos evidentes similitudes:

"Creo que a Vía Rápida do Salnés, que foi unha infraestructura moi controvertida, moi discutida, que se decía que iba a fracturar a comarca en dous, que iba deixar territorios aillados…, todavía hai voces que din que si, que dalgún xeito se dividiu a comarca na zona da costa e na zona do interior…, pero eu creo que a maioría da xente está percibindo que é articuladora. Seguramente ten moitos fallos, de feito agora están para desdoblala, fallos en canto a acceso a outras localidades, (…), en canto a respectar o paso de animais por debaixo (…), pero hai unha mobilidade maior, favorece o contacto entre as vilas, as relacións personais, (…) comerciais, etc., eso tamén fai comarca e fai territorio máis alá do local. Sempre houbo mobilidade, pero agora máis. (…) Hoxe, en calquera sitio [centro] *de traballo, atopas xente de Sanxenxo, Cambados, Vilagarcía…, xente de Cambados que vive en Vilagarcía, xente de Vilagarcía que vive na Illa* [de Arousa],*(…) unha sensación case de cidade espallada".*[37]

Como levamos visto, estanse a rexistrar varios fenómenos territoriais a un tempo e todos teñen incidencia na configuración da percepción social de áreas supramunicipais.

Probablemente, inmersos no remuiño dos cambios, perdamos a perspectiva e a magnitude do fenómeno por non ter encadrado aínda suficientemente os grandes cambios de percepción social como categoría científica: "Non existe o cambio social en xeral. Existen moitos procesos de cambio a gran escala; a urbanización, a industrialización, a proletarización, o crecemento da poboación, a capitalización e a burocratización son todos eles procesos que acontecen de maneiras definibles e coherentes. O cambio social non".[38]

Os que vimos de registrar son movementos cun importante factor de escala por tratárense de vastos espazos pero tamén coa particularidade de térense dado en ámbitos dinámicos do noso país e da futura eurorrexión, que deberían observarse e medirse debidamente porque o seu interese no medio prazo pode ser moi relevante na extensión dunha nova cultura territorial para Galiza.

5. Cambio social e cultura urbana.

Hoxe é un lugar común a constatación do acelerado cambio económico, social, cultural, urbano, etc., que se experimentou en Galiza, paralelamente ó resto do Estado, entre os anos 1959 do pasado século e hoxe. Calquera indicador que utilicemos, sexa nivel de urbanización, escolarización, PIB, nivel de renda, estrutura económica, estilo de vida, etc., sería ilustrativo deste intenso e sostido trasvase entre unha cultura de base agrícola e autoconsumo hacia unha sociedade de economía terciaria e cultura urbana.

[37] Entrevista con técnico da Mancomunidade do Salnés, novembro 2004.

[38] Tilly, Ch., *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes.* Alianza ed, 1991, p.51.

Este proceso non se deu de xeito lineal nin modélico senón que se prolonga no tempo con consecuencias e custos sociais, económicos, territoriais e personais. Segundo algúns autores que analizaron o caso galego e sintetizan unha opinión técnica xeralizable no medio prazo para compensar os efectos territoriais e urbanísticos deste proceso: "solo una óptica metropolitana es capaz de transformar 'una región amontonada en una región urbana' con servicios y equipamientos compartidos".[39]

Facendo unha necesaria simplificación –non é da dimensión deste traballo matizar a evolución de conceptos como cultura urbana e cultura rural en Galiza- temos que acreditar que con todos os indicadores que se veñen de apuntar, o proceso fica lonxe do seu remate e aínda se solapan aspectos de cultura urbana e rural no interior de calquera das zonas da Galiza rural, urbana ou difusa.

Tomaremos aquí os conceptos de cultura rural e cultura urbana como meras definicións esquemáticas, ó xeito de tipos ideais válidos para a análise de factores e actores da dinámica social e territorial.

Os novos usos do territorio, as posibilidades abertas por tecnoloxía e infraestruturas, o cambio cultural experimentado nos hábitos e modos de vida, sendo indicadores de cambio, tamén o son das disfuncións e conflictos que toda transformación leva inherente: no proceso de trasvase rural-urbano, paralelamente a un maior grado de cultura urbana deuse o fenómeno de aplicar un modo de vida rural que habita no urbano, e viceversa, un novo modo de habitar o antigo rural a base de cultura urbana.

No interior da cidade hai dinámicas sociais de hábito parroquial, vidas pautadas ó son de cosmogonías, ritos e ritmos de comunidade rural. Na outra cara da moeda, existen estilos de vida plenamente urbanos no hábitat parroquial, con utilización das novas tecnoloxías, mobilidade diaria á cidade, monetarización, cultura e identidade "glocal", etc.

Estas dinámicas que se foron dando a un tempo, cunha intensidade nunca antes rexistrada no noso país, determinaron o cambio de morfoloxía dun hábitat que distinguía anteriormente entre lugar, casal, aldea, parroquia, vila e cidade, para dar lugar a fenómenos de abandono do campo e instalación residencial no contorno de vilas e cidades, coa conseguinte presión sobre o territorio cunhas formas de habitar que paralelamente á creación de cultura urbana contribuiron tamén a *situar asentamentos* e "urbanizar".

A dificultade de denominación para este fenómeno –periurbano, cidade difusa, caserío espallado, conurbación, etc.- que colonizou amplas zonas do territorio urbano e interurbano -como podemos ver, por exemplo, nos contornos das cidades de Santiago de Compostela, A Coruña, Pontevedra ou Vigo- determina parte dos problemas de calquera planeamento porque á ocupación real do territorio súmase a inercia producida por unha cultura urbanística ancestral que procedente da vella cultura rural, trata de copiar este modelo nunha sociedade e unha cultura distintas: o histórico e arraigado individualismo do hábitat trasládase co cambio experimentado e preténdese un inmovilismo e un dereito natural, histórico, de relación co territorio, a estrutura da propiedade, a división parcelaria ou a relación coas institucións públicas.

[39] Pérez Vilariño, J. e outros, *Pontevedra siglo XXI*, Caixa de Pontevedra, 2000, p.148.

Por outra banda, a sensibilidade ecolóxica, medioambiental e da natureza experimentou un incremento tan substancial como para afirmar que as xeracións escolarizadas do noso país están socializadas nunha conciencia e cultura do medio ambiente, como reflicten as sucesivas enquisas e outros indicadores de sustentabilidade medioambiental.

"As formas de comportamento que se encontran en todas, ou case todas, as culturas denomínanse universais culturais. A linguaxe, a prohibición do incesto e institucións como o matrimonio, a relixión e a propiedade son as principias clases de universais culturais".[40]

Un valor como a ecoloxía pasou a representar o papel dun universal cultural e influiu notablemente no proceso de cambio. Pero tamén hai un discurso asumido como ecolóxico que sintoniza co imaxinario da cultura territorial tradicional de Galiza abundando na esencia e e o mito do territorio. Ante un enfoque da paisaxe como construcción humana, esta visión ecolóxica explica que o medio natural é inmutable porque "tratábase de protexer o que Deus creara".[41]

Esta cultura do medio ambiente, programada dende o deseño curricular do ensino formal, non existe como correlato cando se trata o espazo en clave de ordenamento urbanístico.

Xogando con toda a forza semántica pero tamén semiótica, a publicidade, tantas veces condensadora de imaxinarios sociais, pode ser representativa deste modo de pensar. Así se publicita, por exemplo, unha explotación agropecuaria de Lugo:

"En V. mantenemos la tradición. Nuestras gallinas se crían al aire libre y realizan la puesta de huevos libremente. Con una alimentación natural, a base de maíz y otros cereales, cada animal completa su dieta a voluntad en los extensos campos del Pazo".[42]

Acontece que a socialización na cultura do medio ambiente limítase moitas veces a defender o territorio como "paisaxe natural" e a fauna en moita maior intensidade que ó noso patrimonio -rural ou urbano-construído. Semella como se toda a protección que demandamos para as masas arbóreas, ribeiras de ríos, parques naturais e aves, non fose transferible á ordenación urbanística que se require para harmonizar territorio e población.

Se facemos unha pequena incursión na interpretación da historia do noso país para analizar a antiga comunidade rural entendida como coherente e solidaria -un imaxinario que se segue a reproducir hoxe, incrementado con discursos do campo natural e ecolóxico- á que se lle atribúe o valor mitolóxico da acción social voluntariamente concertada, tamén se encontran outras interpretacións da acción racional individualista, expresada no *do ut des*:

[40] Giddens, A., *Sociología*, Alianza editorial, 1999, p.73.
[41] Verdú, V., *El estilo del mundo*, Anagrama, 2003, p.224.
[42] Verdú, V., *El estilo del mundo*, Anagrama, 2003, p.227.

[Na cultura rural] "A xente cooperaba e axudábase por estricta necesidade, non por conciencia ou ideal comunitarista. A cooperación era a única opción posible, que compensaba e afortalaba sen que se rexistrasen graves contradiccións, no sistema minifundista asentado nun espírito nidiamente individualista".[43]

A mitificación dun pasado e un modelo ordenado con grandes valores territoriais, medioambientais, de hábitat e tipoloxías que perduran na historia, fixo que se esencializase ese modo de vida de tal forma que hoxe forma parte do paradigma dunha Galiza ucrónica que se trasvasou fácilmente da cultura á política, sendo coincidente un enfoque cultural e político de base esencialmente ruralista ou tradicional que se pode ver no renacer –público e privado, rural e urbano- da litofilia, a cultura da pedra na construcción como elemento simbólico máis alá da funcionalidade ou da estética, a imitación de tipoloxías constructivas percibidas como "nobres", "distinguidas" ou "tradicionais", a introducción apriorística de certos elementos adxectivos na arquitectura como seudogalerías, arcos de "medio punto", balaustres e columnas, recargadas chimeneas, mansardas, balconadas de imitación a ferro forxado, pastichismo *kitsch* no mobiliario urbano a base de farolas de porte "clásico" ou o debate que suscita -en pleno centro urbano de Vigo- a aversión ó modelo de construcción en altura.

5.1. Anomia e socialización na connivencia.

En Galiza existe unha cultura aurbanística que ten pouca querencia pola *res publica* ó entender que *o que é de todos é de ninguén*. Conviven aínda, na sociedade aberta e plural, formas tradicionais tan arraigadas como a *socialización na connivencia* que tolera e xustifica -cando non incentiva- a infración da normativa urbanística en canto a solicitude de permisos, pagamento de taxas, ampliación de volumes e alturas, non respecto ós retranqueos públicos, construcción de vivendas en lugares protexidos, etc.

Esta cultura non concibe as accións descritas como agresión ó territorio e á sociedade, nin permite a denuncia, nin demanda a reposición da legalidade, senón que –caso de terse producido- a connota como delación -socialmente punible- porque *o caso é safarse*.

O problema é ilustrado por un dos nosos entrevistados como anomia: "*Unha tasa reducida de desviación social é boa, como din os economistas que un índice de paro do 3, 4, ata un 5% é bo. Cando a anomia é xeralizada, o que está mal é a regla, e non se corrixe con máis sanción, todo o contrario. (…) Para min é que estamos no remate dun modelo. (…) ¿Por qué se dice ordenar o territorio e protexer o espacio rural? Non, o espacio rural non debe ser protexido, debe ser ordenado como o urbano*".[44]

Estamos ante un dos problemas de maior calado e menor avance neste trasvase producido durante case cincoenta anos de procesos de urbanización intensiva.

[43] Castro, X., *A lume manso*, Galaxia, p.46.

[44] Entrevista con director de estudo estratéxico, zona de Pontevedra, novembro 2004.

Se sumamos as "pequenas infraccións" -case todas en zonas "rurais", rururbanas ou "difusas" en plenas zonas urbanas- coa superficie que invalidan para o ordenamento, engadidas ós problemas medioambientais e de sustentabilidade, ademais do absentismo financeiro e fiscal que representan para as administracións públicas, teremos ante nós un dos máis graves problemas socioeconómicos para o futuro de Galiza, que semella ter unha percepción e un impacto menores por tratarse de "pequenas" unidades residenciais, terreos ou solares que non dan idea de conxunto nin de dimensión territorial por non poderse computar nin visualizar agregadamente dada a súa natureza espallada.

5.2. Familismo vs. Urbanismo.

Unha cultura tradicional como a galega, tan estudada e proxectada noutros aspectos interesantes, adolece no campo da cultura urbanística da necesaria autocrítica que lle permita diagnosticar o problema para despois actuar debidamente na socialización e na enxeñería social e educativa que permita un cambio real da cultura da poboación sobre o territorio.

A confluencia entre valores percibidos como propios e mitificados como visión acrítica da cultura rural, levou a potenciar un pseudocomunitarismo e uns valores sociais asimilados ó rural, natural, etc., que pouco teñen que ver coa outra faciana que estamos a analizar como factor retardatario para o establecemento dunha cultura urbanística e unha nova percepción social do territorio.

Os cambios demográficos tamén teñen reflexo na nosa maneira de vivir e de urbanizar. Na estrutura da poboación en Galiza, co descenso da natalidade, o abandono rural, o desprazamento á coroa periférica de vilas e cidades, existen factores pouco estudiados no planeamento pero con forte incidencia sobre o modelo territorial.

"A diferencia da Europa máis desenvolvida, en España, e sobre todo en Galiza, o fogar unipersonal dase máis nas zonas rurais e pequenos concellos, ca nas grandes cidades. Este tipo de fogar non é producto dun cambio social modernizador que facilite máis marxe de autonomía senón que son fogares unipersonais fráxiles, provocados pola emigración e o seu efecto nos anciáns de teren que envellecer sós lonxe dos fillos. (…) Os fogares monoparentais galegos están formados sobre todo por pais/nais que enviuvaron, de idade madura/avanzada, con fillos maiores, mentres que os monoparentais froito de separación/divorcio son, de momento, minoritarios".[45]

No mesmo traballo podemos ler (páx. 29) que "a familia extensa, os fogares complexos, prácticamente inexistentes en Europa, teñen en Galiza unha presencia considerable. En Galiza os fogares extensos (uninucleares con outras persoas) e os fogares múltiples (dous ou máis núcleos) representan o 17,1% os extensos e o 10,5% os múltiples, moi por enriba de España (11,8% e 3,4%, respectivamente)".

A ilustración utilizada non quere dicir que deamos por establecida unha correlación ou relación de causalidade entre determinado tipo de estrutura familiar co desordenamento territorial ou o nivel de

[45] Bouzada Fernández, X. M., *Familia e comunidade*, Galaxia, p.29.

infracións, senón suliñar que non se ten prestado a suficiente atención ó imaxinario do modelo familiar tradicional: *casadiño, casa quer* e ó peso que aínda ten o individualismo urbanístico na nosa estrutura demográfica, ou as convivencias complexas froito dun cambio socioeconómico como o que estamos analizando e que deixa pegadas na poboación máis fráxil e dependente, que tende a reproducir sobre o territorio a súa cultura anterior aínda que estea en trance de desaparición.

A concepción da familia nuclear e o núcleo familiar como cosmovisión, proxecto de vida, valor fundamental/máximo/único, e célula illada urbanísticamente do seu contorno, acaba facéndose a un tempo realidade e metáfora: fai optimizar recursos personais, traballo, renda, terra e casa como bens simbólicos e patrimoniais, de uso e inversión, unha forma de construir e unhas inercias que se desenvolven dentro deste modo de vida ahistórico que acaba tendo repercusión na sociedade e o territorio.

Esta derivación do concepto do *familismo amoral* fai que o horizonte e fin último da creación/pervivencia da familia e a casa xustifiquen agresións ó ordenamento territorial, arquitectónico e medioambiental, que son socialmente toleradas -mesmo se actúan antisocialmente- porque *toda a vida foi asi.*

A realidade urbanística da Galiza rural, urbana, periurbana ou difusa, está inzada de pequenas unidades residenciais construidas ou ampliadas de xeito desordenado e que acaban configurando unha malla tan densa e complexa como insustentable medioambiental e económicamente sobre a que parece existir un pacto latente de non publicidade tanto nos líderes de opinión como nos medios de comunicación.

5.3. Cultura urbanística tradicional en ámbito urbano.

Este modo de vivir e habitar forma parte dunha realidade histórica pero tamén dunha simboloxía e unha metáfora que non é rural nin urbana senón xeralizable ó territorio de Galiza.

A vivenda unifamiliar isolada, con terreo e, a ser posible, boas vistas, chantada en plena natureza, pertence tamén ó imaxinario colectivo máis urbano de Galiza, como se recolle nas dinámicas sociorresidenciais estudadas no Plan Xeral de Ordenación Municipal do Concello de Vigo:

"O modelo ideal de vivenda que circula socialmente na área de Vigo [é o de] proximidade á costa, vivenda unifamiliar, barata…" [46]

A difusión do modelo atravesa variables de espazo, xénero, idade, nivel de renda e adscrición política, como se pode comprobar tamén no noso inquérito:

"Esa é a percepción que teñen o 90% dos veciños (…): ¿por qué non podo construir donde eu quero? Nin siquera ten que ver co nivel cultural nin económico do paisano, é algo que está ai, non superamos ese primeiro estadío en canto a cultura urbanística de entender o que é o desenvolvemento ordenado do territorio".[47]

[46] Concello de Vigo, *Dinámicas sociodemográficas, socioeconómicas e sociorresidenciais*, Plan Xeral de Ordenación Municipal, avance de planeamento, tomo I-A, 2002, p.209.

Distintas entrevistas realizadas a outros tantos cargos políticos ou membros de partidos, inciden na idea da transversalidade deste estilo de vida en Galiza, que poderíamos sintetizar neste diálogo de dous líderes de opinión de procedencia ideolóxica e territorial moi afastada, sempre dentro do ámbito xeográfico que estamos a analizar:

> A. Concelleiro de urbanismo, ideoloxía "conservadora": *"Que es cara la urbanización del rural nadie lo discute (...), es inmensamente caro. Pero es una característica que tiene esta región y hay que mantenerla"*.[48]
>
> B. Dirixente do movemento asociativo, ideoloxía "progresista": *"Se tes unha veiga, o normal é que che deixen construír aí porque é a súa vida e a súa historia. Non poden decirlle: aquí non podes construir e te tes que marchar a comprar un piso a Ponteareas porque en Vigo non o pode comprar. E lle estás cambiando a vida totalmente"*.[49]

Tomando aleatoriamente, como estudio de caso, unha comarca da zona analizada donde se mesturan os modelos que estamos a describir, a percepción do noso entrevistado é que: *"a comarca do Salnés é un desastre urbanístico, non só porque se construiu disperso, dunha maneira irracional, ocupando zonas medioambientais, ocupando a costa, ocupando praias…, (…) un desarrollo urbanístico caótico, Sanxenxo, Portonovo, Vilagarcía…, pouco respecto polo patrimonio…"* [50]

As mesmas ou semellantes opinións temos recollidas noutras zonas representativas como Pontevedra, O Morrazo ou Vigo.

Hai que rexistrar, asemade, que habendo un acordo fundamental na constatación do fenómeno de desordenamento urbanístico e territorial, non hai a mesma percepción a respecto de se a cultura do individualismo urbanístico, o caserío espallado e a infracción xeralizada está retrocedendo ou non, para o que se precisaría dunha medición estadística que aportase datos.

Sempre dentro das comarcas con indicadores claros de cultura urbana e no momento no que moitos concellos están a realizar os planos xerais de ordenación urbana, recollemos outras voces que matizan o fenómeno da cultura rural en diminución:

"O tema da construcción e do urbanismo é moi complexo pero vai cambiando (…), creo que a xente vai entendendo que hai que tender a unha planificación urbanística, eso é un gran cambio, radical(…). Antes a xente non entendía porqué o Concello, ou a Xunta, (…) lle dixera como e donde tiña que construir, etc".[51]

---

[47] Entrevista con Concelleiro de urbanismo, zona do Morrazo, novembro 2004.

[48] Entrevista con Concelleiro de urbanismo, zona O Condado-Paradanta, 2003.

[49] Entrevista con dirixente asociativo da zona periurbana de Vigo, 2003.

[50] Entrevista con técnico da Mancomunidade do Salnés, novembro 2004.

[51] Entrevista con técnico da Mancomunidade do Salnés, novembro 2004.

"Cando aquí se fixeron as normas [Normas Subsidiarias de Planeamento] *no ano 93, (…) eran as primeiras normas e a xente pasou. (…) Hoxe en día creo que o tema cambiou e está preocupada, mesmo dende o punto de vista económico porque non é o mesmo unha calificación que outra, non?, pero hai esa percepción na xente da importancia que ten a ordenación urbana (…) e no rural, quizás máis acentuado. A persoa pensaba "teño catro ou cinco mil metros e podo construir", pero se dá conta de que non é así, que ó mellor un paisano que ten catrocentos metros ten máis valor que o que ten catro mil. Iso se está extendendo ó rural. (…) esa percepción eu creo que mellorou na xente, ese concepto de entender porque non se pode construir aillado senón que hai que construir nun núcleo…"* [52]

Outro indicador da presión recibida polos planificadores territoriais pódese ver nas suxestións achegadas por parte de institucións diversas, particulares e asociacións veciñais para os respectivos planos xerais de ordenación municipal que se están a desenvolver en moitos concellos da zona estudada, onde encontramos que xunto coa insistencia en maiores coeficientes de edificabilidade, a maior parte das demandas e suxestións inciden tamén no histórico *laissez faire* en canto a ordenación do territorio e ubicación das novas zonas residenciais para que continúe a proliferación do desenvolvemento desordenado, a base de vivenda unifamiliar, que hoxe podemos ver.

A presión social, xunto coa asunción desta ideoloxía que mitifica a vivenda unifamiliar ou rural como reserva ecolóxica e medioambiental e de calidade de vida por parte das diversas ideoloxías, fai difícil un desenvolvemento territorial harmónico a medio prazo.

Esta colusión –tamén no urbano- de ideoloxía política con imaxinario colectivo tradicional fortemente arraigado, foi quen de lexitimar moitas actuacións e omisións sobre o territorio, ilegais pero que contaban co necesario consenso social e político. É moi difícil introducir unha nova cultura urbana e territorial sen afrontar un cambio de paradigma respecto deste modelo seudo ou neorrural pero que habita igualmente nas comunidades máis urbanas de Galiza..

6. Capital social.

Os cambios que se veñen de analizar durante os últimos cincoenta anos, teñen tamén o seu correlato nos modelos de organización e acción social desenvolvidos neste tempo no noso país. Faremos unha breve incursión no asociacionismo como factor importante para a configuración e retroalimentación da percepción da cidadanía.

As reflexións que veñen a continuación están tomadas a partir da dinámica do asociacionismo histórico e tamén do existente no ámbito da ría de Vigo e a súa área metropolitana, tomando como referencia temporal a actividade asociativa propiciada dende a restauración das corporacións democráticas locais en 1979 ata o día de hoxe.

[52] Entrevista con alcalde, zona do Morrazo, novembro 2004.

Así como durante a Revolución Industrial a riqueza das nacións e as posibilidades de desenvolvemento dependían en primeiro lugar dos recursos materiais disponibles e, particularmente, das materias primas, nas sociedades postindustriais o primeiro recurso é o capital humano.

O seu principal indicador son os niveis educativos altos e diferenciados, que favorecen o desenvolvemento e a xestión das sociedades máis abertas e complexas. Tomando como partida este enfoque epistemolóxico no que as ciencias sociais adoitan estar de acordo, J. Coleman engade -ó capital material e humano- o capital social. O capital humano é o nivel educativo e reside no individuo. O *capital social* sería a *densidade de rede ou de interaccións entre o capital humano*.

O valor deste capital social debería traducirse en equipos de traballo e investigación, lazos de unión e alianzas estratéxicas, dinámica de grupos, cooperación, etc.

Para ilustralo, relata Coleman: "o mercado de diamantes de NYC, maioritariamente xudeos, viven en Brooklyn, van á mesma sinagoga, endogamia, etc., (…) [crean] ese vínculo a traves de familia, relixión, comunidade, que proporciona seguridade e confianza para facilitar as transaccións no mercado" [tal como entregar uns comerciantes a outros bolsas de pedras preciosas para que as examinen en privado].[53]

Esta ilustración pode ser ampliada a outros grupos humanos, non soamente de relación comercial ou mercantil. Coleman (páx. 53) fai outro estudio de caso cos estudantes activistas radicais de Corea do sur: "o pensamento radical transmítese en círculos (células) de estudo clandestino, grupos de estudiantes que poden proceder do mesmo colexio, pobo ou igrexa. Unha forma celular de organización especialmente valiosa para facer a oposición en calquera sistema político".

O capital social é un intanxible que existe nas relacións entre persoas e que propicia a creación de grupos para tarefas comúns e pode ser perfectamente aplicable ó asociacionismo. A sociedade contemporánea contempla o nivel de capital social como un indicador de calidade do Estado de benestar por introducir á sociedade en vías preactivas que contribúen a unha mellor relación entre a administración e a sociedade civil.

6.1. Percorrido do asociacionismo.

Podemos situar os antecedentes normativos e organizativos do actual movemento asociativo, na lei de asociación dos anos 60 do século pasado, un punto de arranque no que confluiron moitos factores do cambio económico, social e político que se estaba a producir. Non hai máis que pensar na gran emigración a Europa, os novos medios de comunicación visual, a veloz urbanización das cidades, os planos de estabilización económica, etc.

As forzas sociais, sindicais e políticas opositoras á dictadura -grupos moi importantes no cambio que se estaba a producir- implementan unha liña de actuación que propicia a creación dun tecido sindical,

[53] Coleman, J.S., *Capital social y creación de capital humano,* Zona Abierta nº 94-95.

político e asociativo denso e activo, que participa activamente como factor e receptor en todos estes cambios: asociacións culturais, asociacións de veciños, teleclubes, ateneos, etc. forman parte da primeira historia do movemento asociativo desta etapa e benefícianse da lei de asociacións para ir establecendo unha dinámica sociocultural nova.

Esta rede de grupos vai tendo unha presencia social importante, actuando no dobre sentido ascendente e descendente. Por unha banda, as entidades promotoras (futuros partidos políticos, sindicatos, igrexa, etc.) crean ou incentivan plataformas, foros de debate, información e comunicación onde a sociedade saínte da dictadura se vai socializando nas formas e hábitos democráticos de reunión, expresión, liberdade, etc.

Retroalimentando este proceso, a propia sociedade demanda novas formas para informarse, coñecer, participar, reivindicar, etc., formándose esa dobre dinámica de incentivación por parte das élites organizadoras e participación progresiva por parte das bases sociais.

O asociacionismo é clave para entender os novos equipamentos urbanos, a extensión dos servizos públicos, a dignificación das condicións e da calidade de vida dos habitantes das cidades, desaparición da infravivenda e asentamentos residenciais informais nacidos no aluvión campo-cidade, etc.

A chegada da nova democracia significou tamén un proceso de normalización de formas e hábitos, de participación cidadá, de información máis aberta e plural, etc. Gran parte dos líderes máis importantes do movemento asociativo pasan a ser membros de partidos, sindicatos, deputados, concelleiros, etc. Estase a configurar unha sociedade plural, aberta e complexa, que abre novas vías de participación, de información, de conflito e de integración social. Os partidos políticos asentan a súa identidade e funcionamento, os novos parlamentos e concellos axudan e normalizar unha actividade política moito tempo entre paréntese e a vida societaria entra no que os analistas chaman a posmodernidade, o postmaterialismo, a sociedade postindustrial, a globalización, a sociedade-rede, etc.

6.2. Acción social, conflito, institucionalismo.

O asociacionismo que ten maior incidencia nos temas territoriais e urbanísticos que estamos a tratar é o veciñal: a rede social e cívica de agrupacións de barrio, parroquia, districto, rúa, etc.

As asociacións veciñais chegan á sociedade democrática, aberta e complexa, con varias crises no seu interior. Unha delas de lexitimidade, derivada do seu rol funcional, outra de participación, porque a sociedade está buscando novas formas de inclusión, de demandas, de hábitos, de ocio, etc., propias de tempos distintos.

Este asociacionismo maduro -que ten utilizado as formas de acción social típicas do conflito social cando os grupos políticos afíns non están no poder, e o modelo da negociación ou consenso proactivo cando estes gobernan- busca o seu papel e a adaptación na procura dunha identidade social máis acorde coa nova sociedade.

Entre os seus problemas actuais está o da fidelidade ideolóxica ás forzas que o crearon ou incentivaron –o que lle fai perder lexitimidade social ante a comunidade- aparecendo como subsidiario de organizacións políticas.

O asociacionismo afronta nas súas relacións institucionais outro dilema entre a proximidade ó poder e a autonomía do grupo, un tema delicado porque a relación entre sociedade e poder é intensa en amplas zonas de Galiza e a carencia de autonomía e financiación asociativa tamén.

O medo á perda do seu rol de intermediador social e polo tanto da lexitimidade funcional, ten levado ó asociacionismo a buscar unha das súas identidades na defensa dun localismo centrífugo, de modelo tradicional.

Poñer o til na parroquia/barrio como horizonte levou a detraer importantes recursos económicos e inversións en actuacións de pretendida "consolidación" de núcleos dispersos que -perdida a funcionalidade e mesmo a demografía- son incentivados artificialmente con novos equipamentos culturais, multiusos, etc., para seguir existindo na memoria local e no imaxinario colectivo como símbolo e referencia tradicional e topofílica.

Non estamos a referírmonos a polinuclearidades articulantes senón á persistencia e continuación –vía presión sociocomunitaria- nun modelo disperso e insustentable. Máis alá da razonable actuación de calquera planeamento, axudaron a consolidar, no *locus* tradicional e simbólico, a pervivencia dun concepto de interlocución similar ó das antigas alcaldías de barrio.

A consolidación artificial de núcleos de población representativos da implantación asociativa levou tamén a unha lóxica de conflito social que vehiculiza o agravio como eterna reivindicación, as "débedas históricas", o enfoque de centro perverso contra periferia virtuosa con todas as disfuncións no ordenamento territorial tradicional que vimos de analizar.

Detrás da estigmatización de certas tipoloxías constructivas, de ordenamentos urbanísticos axeitados ou de infraestruturas básicas para a articulación territorial, está unha concepción rural da cidade utópica.

Esta cultura reactiva levou á creación de círculos viciosos e dinámicas sociais definitivas no adiamento dun novo modelo de desenvolvemento territorial e/ou supramunicipal, sendo un factor principal na retroalimentación do discurso e a percepción social da cidadanía.

Durante estes 25 anos de democracia local, paradóxicamente, o asociacionismo ten axudado tanto ó cambio social como ó seu estatismo no aspecto do ordenamento territorial e /ou urbanístico.

Recoñecendo os grandes cambios no interior do movemento asociativo actual - en plena transición de modelo de identidade, na procura de novas formas por atraer e/ou crear novos públicos-, hai que constatar igualmente que o enfoque da acción social reactiva -en clave de negatividade, cultura da sospeita e conflito social aberto-, incide e retroalimenta outro imaxinario colectivo dos máis voceados: a eterna e tópica

desconfianza sobre as institucións públicas democráticas e a súa lexitimidade, a vehiculización de oscuras e tópicas teorías de conspiración, a minusvalorización do papel da política democrática e os seus representantes.

Seguir sementando o campo da acción prepolítica, confundir –poñendo ó mesmo nivel representativo-goberno institucional legal con representación veciñal, parroquial ou barrial, leva a un déficit de lexitimidade institucional, dando lugar a cidades e/ou comunidades nas que aparecen socialmente as institucións públicas como poderes difusos e a acción social como unha dinámica de presión e contrapresión ante as institucións públicas, moitas veces prantexadas como xogos de suma cero, entre axentes con alta capacidade de decisión ou veto, factores todos eles con gran incidencia na percepción social da cidadanía.

Conclusións.

Este estudo trata de analizar distintos factores que inciden sobre a percepción social da cidadanía á hora de visualizar os fenómenos de cambio na cultura do territorio.

Delimitando un ámbito operativo –distinto dos utilizados nos estudos territoriais ou estratéxicos- configurado polos sistemas urbanos máis ou menos integrados e articulados pola Autoestrada do Atlántico entre Vilagarcía de Arousa e Tui, introducimos factores de análise que adoitan minusvalorarse ou estar ausentes no planeamento territorial como os medios de comunicación, a elite socioeconómica, o interior dos estudos estratéxicos ou territoriais, os imaxinarios locais, o cambio social e a cultura urbana ou a acción social do movemento asociaciativo.

Os medios de comunicación aparecen como axentes esenciais na configuración dos imaxinarios colectivos e a percepción social. Son institucións que axudan a configurar unha axenda de temas para que a sociedade reciba información xeral do acontecer. Ás veces, os medios de comunicación oscurecen o panorama informativo por intereses económicos, políticos, gremiais, etc., inducindo á sociedade e ós líderes de opinión a falsos debates, imaxinarios localistas, etc., que axudan a retroalimentar unha cultura territorial de corte tradicionalista, fomentando unha cultura da desconfianza e a negatividade que impide o trasvase dunha cultura local a unha percepción máis ampla do territorio.

A élite socioeconómica, outro factor fundamental no desenvolvemento e o cambio, aparece, por unha banda, con solvencia capacidade de risco, innovación e liderado, pero tamén como estrutura que acaba traspasando –en forma de reconversións industriais, malestar cidadán, resistencia ós cambios urbanos, etc.- as súas ineficiencias e inercias á cidade e á sociedade civil.

Entrando na análise dos estudios territoriais e estratéxicos realizados no noso país, constatamos o peso do enfoque económico-infraestructural, o mito do propio instrumento de planeamento como factor de cambio, a estrutura académica dos equipos, a pouca querencia destes pola metodoloxía científica no proceso de investigación e análise, o pouco diálogo entre planificadores do territorio, o sesgo político dos

estudios, a dificultade de delimitación dos ámbitos territoriais supramunicipais e dos conceptos territoriais en Galiza e, finalmente, o diferencial que se establece entre o planeamento e a súa comunicación social.

Respecto da visibilidade supramunicipal de institucións e procesos como os de Caixanova, Universidade de Vigo, autoridades portuarias, Consorcio da Zona Franca, Área Metropolitana de Vigo, fundacións comarcais e Eixo Atlántico, os líderes de opinión consultados teñen distintas percepcións, así como tamén a cidadanía.

Hai que subliñar as dinámicas das distintas mancomunidades como as primeiras claramente visibilizadas e percibidas como supramunicipais.

Outras importantes institucións supramunicipais son percibidas maioritariamente como locais, pertencentes á cidade donde se radican, como é o caso das autoridades portuarias e o Consorcio da Zona Franca.

Os procesos de cambio na xestión territorial experimentados por Caixanova ou a Universidade de Vigo teñen aspectos dinámicos e de futuro cambio na administración territorial, aínda que sexan hoxe percibidas como institucións tamén de carácter local.

As Fundacións Comarcais, con perspectivas estratéxicas de futuro pero problemas actuais de identidade e modelo, son difíciles de visibilizar socialmente dado o solapamento de funcións e ámbito territorial con outras das institucións analizadas, aínda que teñen tamén unha contribución no referente á percepción social de unidades territoriais máis amplas.

O Eixo Atlántico, tamén socialmente invisible, aparece como a futura imaxe da marca Europa no oeste peninsular.

Neste estudo aparece a ponte de Rande como metáfora da man tendida entre territorios. Esta visibilidade supramunicipal é máis transparente a ollos da sociedade no caso da configuración de novos espazos resultantes -entre outros factores- das infraestruturas viarias: as pontes sobre o río Miño, a Autoestrada do Atlántico entre Pontevedra e Vigo, a ponte da Illa de Arousa ou a Vía Rápida do Salnés son exemplos de ampliación do espazo territorial que pasa de ser administrativo a funcional, social, económico, cultural, etc.

Para tratar de ofrecer unha panorámica maior, donde ver as transformacións sociais pero tamén as inercias e as estruturas socialmente arraigadas, no apartado de cambio social e cultura urbana analízanse conceptos como o facilismo, a socialización na connivencia, o clientelismo político -importantes para entender unha sociedade en pleno trasvase entre distintos modelos de cultura territorial- ou a importancia da anomia como resposta histórica a aplicación de normas de planeamento e ordenamento.

Analisamos –no capítulo de cultura urbanística tradicional como transversalidade- como este modelo de cultura urbanística (moitas veces aurbanística) atravesa as variables de territorio, xénero, idade, nivel de renda ou adscripción política, para acabar formando parte da actuación dos distintos axentes en áreas

rurais, difusas ou urbanas, dando lugar a distintos paradoxos que reflecten a cultura urbana sobre o rural e viceversa.

A carencia dunha socialización en novos valores de cultura urbana e urbanística aparece en contraste coa formación e asunción dunha cultura medioambiental no sentido paisaxístico ou natural.

Asi mesmo, a dinámica derivada da redacción dos novos planos xerais de ordenación municipal está a determinar un paradóxico fenómeno, tanto de consolidación como de cambio e novas sensibilidades na percepción da cultura urbanística tradicional que será mester ir analisando e medindo cara ó futuro inmediato.

Por último, entre os factores que escasamente se sinalan como determinantes para a percepción social, recollemos o asociacionismo veciñal, parroquial e cidadán para deternos na súa traxectoria, identidade e acción social, realizando unha análise a través da observación participante realizada na área periurbana e metropolitana de Vigo durante o periodo 1979-2004: Estes 25 anos de actividade democrática local sérvenos para buscar, en clave comparativa, luces, sombras e tons medios dunhas institucións que son axentes con gran capacidade de negociación e veto, asi como para a implementación de calquera modelo de cambio urbanístico, deténdonos nos modelos de conflito social, localismo, lexitimidade e institucionalización.

ANEXO 6

SITUACIÓN COMPETENCIAL DE LOS MUNICIPIOS DEL EIXO ATLÁNTICO

Josefa E. Salvador Alamar

Técnico Administración Local. Letrada de la Generalitat Valenciana

Este Anexo ten dúas partes complementarias. A primeira é o estudo das competencias municipais dos concellos do Eixo, en especial ante o reto das novas realidades administrativas de España (Áreas metropolitanas, Consorcios, Mancomunidades) e de Portugal (Comunidades Urbanas, Grandes Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais). O segundo corresponde cunha análise da repercusión que pode ter para o Eixo Atlántico o Tratado hispano-luso de 2002.

A) SITUACIÓN COMPETENCIAL DE LOS MUNICIPIOS DE EIXO Y LAS NUEVAS REALIDADES TERRITORIALES.

I. Introducción.

Antes de abordar todas las cuestiones que suscita este informe, conviene traer a colación la manera en que se estructura el poder público en España y Portugal, y por tanto, analizar los distintos niveles de administraciones públicas que se dan en dichos Estados. Esta cuestión previa es necesaria dado que el municipio se configura como un elemento básico y fundamental de organización territorial del Estado y la titularidad de sus competencias es compartida con otras realidades territoriales que también integran dicha estructura.

El Eixo Atlántico está formado por 9 ciudades de España y 9 ciudades de Portugal.

El concepto ciudad es una noción geográfica - urbanística de todavía escaso significado jurídico político en los ordenamientos internos de España y Portugal, que sin embargo se va abriendo paso, poco a poco, a través del reconocimiento normativo de las peculiaridades de las grandes áreas urbanas.

Por este motivo, cuando se habla de ciudades, como en este caso, el concepto jurídico político básico al que se debe acudir es al de municipio.

El municipio tanto en el Estado español como en el portugués, constituye un elemento fundamental de su organización democrática y territorial; se discute, incluso, si es una mera emanación o creación del Estado o un cuerpo cuya existencia es anterior al Estado mismo. Esta conocida polémica doctrinal generalizada en toda Europa continental, resultado del origen premedieval del municipio que se ve reforzado durante la Edad Media como mercado y lugar de defensa y que desde el siglo XIX es la expresión tradicional por excelencia de la administración local de los Estados nacionales.

De cualquier modo, los municipios, tanto en España como en Portugal, se configuran como piezas claves de la organización territorial del Estado; Estados ambos unitarios (artículo 1 CE y artículo 6 CRP) que, sin embargo, proclaman como principios básicos de su organización y funcionamiento, entre otros, la descentralización y la autonomía del poder local. También así viene proclamado en la Carta Europea de Autonomía Local (artículo 4)

El proceso de descentralización implica necesariamente una redistribución de funciones entre los varios niveles de gobierno y administración de forma que se entregue su realización a la estructura más adecuada, de acuerdo con el principio de que esas funciones deben ser desarrolladas por el nivel más próximo a los ciudadanos, o principio de subsidiaridad.

Estas funciones se traducen, en la mayor parte de los casos, en la prestación de servicios públicos que procuran satisfacer necesidades de interés general, satisfacción que debe ser asegurada por el Estado

El Estado unitario- por contraposición al federal- se caracteriza por la unidad estructural del poder, el cual se extiende por todo el espacio territorial y a todos los ciudadanos, pero que no impide, la posibilidad de descentralización del poder a nivel regional y local.

Y así en Portugal, junto a “las autarquía locales”, existen las regiones autónomas de Madeira y de las Azores, y, en España, como resultado del proceso de descentralización local y regional tenemos, los gobiernos locales y las 17 Comunidades Autónomas, respectivamente.

Se trata de niveles de descentralización del poder que poseen autonomía administrativa, financiera y de gestión, siendo los únicos límites para su actuación aquellos que derivan del unitarismo estatal, esto es, el respeto por el pluralismo político, la soberanía nacional y la unidad política.

Tal es así que algunos autores se inclinan a denominar a estos Estados unitarios descentralizados, Estados regionales o Estados Autonómicos, aludiendo de esta forma a una organización estatal a medio camino entre el Estado unitario centralizado y el Estado federal. Ahora bien, esta calificación que es válida para el sistema de gobierno territorial vigente en España , que si se acometan las reformas de los Estatutos de las Comunidades Autónomas previstos puede aproximarse más a un Estado federal , resulta absolutamente inexacta para el caso de Portugal.

En efecto a nadie escapa el diferente grado de descentralización política administrativa entre España y Portugal. Mientras el nivel regional en España esta referido a todo el territorio nacional y se institucionaliza a través de la Comunidades Autónomas, dotadas todas ellas de autogobierno y estatuto propio, que constituyen áreas institucionalizadas de decisión política, con poder legislativo propio, si bien limitado por la legislación de ámbito nacional, ejercido por los propios órganos legislativos elegidos por sufragio directo de los ciudadanos regionales; en Portugal las regiones autónomas se limitan al territorio insular de Madeira y Azores.

Por tanto, Portugal presenta un grado de descentralización menor que España. Se apoya fundamentalmente en una Administración central, desconcentrada en Regiones o distritos y en una Administración Local integrada por diferentes categorías de entes, entre los que destacan las autarquías locales.

En suma, el Eixo está constituido por municipios insertos en la organización territorial de España y Portugal, Estados ambos unitarios, con diferentes grados de descentralización y democráticos, que presentan una articulación del poder a nivel local, regional y nacional en un caso y a nivel local y nacional en otro; niveles a los que las normas fundamentales reconocen autonomía para la gestión de sus propios intereses.

Ello no podía ser de otra manera si se tiene en cuenta que la estructura organizativa estatal de España y Portugal comparte un parecido origen histórico institucional que, sin embargo en su devenir histórico ha ido diferenciándose en formas de asimetrías territoriales, marcadas fundamentalmente por la inexistencia de un verdadero nivel regional de autoridades territoriales en Portugal.

A continuación expondremos por separado las respectivas organizaciones territoriales de España y Portugal, haciendo especial hincapié en el nivel correspondiente a la Administración local, su ámbito competencial y rasgos característicos.

II. Estructura institucional de la Administración local en Portugal.

II.1. Características generales.

Como se viene sosteniendo, en Portugal parece clara la voluntad constitucional de entender estructurado el Estado en dos niveles o elementos institucionales; el gobierno y la administración local o “autarquías

locales" y el gobierno y la administración central; únicamente para el caso de Azores y Madeira, existe un nivel intermedio constituido por las regiones autónomas.

Respecto del gobierno y la administración central únicamente señalar que ésta cuenta con una administración periférica o servicios desconcentrados del Estado, esto es, que forman parte de la Administración directa del Estado y, por eso, jerárquicamente dependientes del Gobierno. Se trata, por consiguiente, de servicios sin autonomía jurídica y que están bajo control directo del Gobierno del cual reciben órdenes e instrucciones, pudiendo actuar, en ciertos casos, mediante delegación de poderes.

Ejemplo de ello son las Comisiones de Coordinación Regionales (CCR), creadas por el Decreto Ley 494/1997, de 21 de diciembre, modificado posteriormente por el Decreto Ley 260/89, de 17 de agosto y revisado por el Decreto Ley 50/90 y el Decreto ley 104/2003, de 23 de mayo,[1] son unidades periféricas especializadas y polivalentes del Estado (Ministerio de Administración Interna) que tienen por misión la regulación socioeconómica y la gestión de servicios competencia del Estado en un territorio.

II.2. Los elementos institucionales de la Administración local portuguesa.

El artículo 235 de la Constitución de la República Portuguesa establece que la organización democrática del Estado comprende la existencia de "autarquías locales" o Corporaciones locales, entendiendo éstas como sujetos colectivos territoriales dotados de órganos representativos, que persiguen la consecución de los intereses propios de las respectivas poblaciones.

En Portugal continental son consideradas como "autarquías locales", las "freguesías,"los municipios y las regiones administrativas. En las regiones autónomas de las islas Azores y Madeira, las autarquías locales comprenden únicamente las " freguesías" y los municipios. Conviene hacer notar que se trata de categorías diferentes entre sí: los municipios no son una agrupación de freguesías; la región no tiene porqué ser una agrupación de municipios.

Pueden establecerse también por Ley en las grandes áreas urbanas y en las islas, de acuerdo con sus condiciones específicas, otras formas de organización territorial autárquica, entre las cuales se encuentra las áreas metropolitanas.

Para completar el sistema, las autarquías locales permanecen sujetas al régimen de tutela administrativa del Estado y sus cuentas al análisis y examen del Tribunal de Cuentas.

Para completar el sistema, las autarquías locales permanecen sujetas al régimen de tutela administrativa del Estado y sus cuentas al análisis y examen del Tribunal de Cuentas.

[1] Abreviadamente conocidas como CCR, con la efectuada por el Decreto Ley 104/2003, de 23 de mayo, se empezaron a denominar "Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional", cuya abreviatura es CCDR, así es como se la designa a partir de ese momento.

II.2.1. Las autarquías locales.

a) Municipios y freguesías.

Se trata en ambos casos de formas de descentralización democrática y autónoma, cuyos órganos, son elegidos, completa o parcialmente, mediante sufragio directo y a los que la ley les reconoce una esfera de competencias dirigidas a satisfacer los intereses propios de sus respectivas poblaciones.

Su régimen jurídico está contenido en la Ley nº 159/99 de 14 de septiembre (Diario de la República núm. 215 de 14-9-1999) que establece el cuadro de transferencias de las atribuciones y competencias para las autarquías locales y La Ley nº 169/99, de 18 de septiembre (Diario de la República, núm. 219 de 18-9-1999), que establece el cuadro de competencias así como el régimen jurídico del funcionamiento de los órganos de los municipios y de las freguesías.

Como se ha dicho anteriormente, el municipio no es una agrupación de freguesías, sino que son dos categorías diferentes y así las citadas normas reconocen a cada una de estas entidades un territorio, un cuerpo electoral y un ámbito de competencias propio. Ahora bien, no puede dejarse de considerar que la autarquía local de base territorial más pequeña- la freguesía- no posee, dado el limitadísimo elenco de sus competencias y la escasa relevancia de la misma, ninguna virtualidad específica, siendo el municipio la expresión más importante del gobierno y administración local portuguesa.

El municipio es el eje vertebrador del sistema local. Tal es así que no es de extrañar que la ley nº 169 /99, en su artículo 42 , prevea como miembros de la Asamblea municipal, junto a otros de elección directa, a los Presidentes de las Juntas de las freguesías, o que el artículo 15 de la ley nº 159/99 y artículo 66 de la ley 169/99, en relación con el 37, autorice la delegación de las competencias de los municipios a las freguesías, concretamente las atribuciones de las cámaras municipales en las juntas de las freguesias, relacione las competencias delegables y prescriba las condiciones que debe cumplir la misma.

La importancia del municipio se deja entrever, además, en el número cada vez más elevado y relevante de servicios públicos que le han sido atribuidos por el Estado en los últimos años; proceso de descentralización de atribuciones y competencias que no tiene precedente alguno y que continúa activo como lo demuestra la presentación recientemente del *Modelo de Descentralización del Continente a propósito de la primera Comunidad Urbana* en fecha 12 de enero de 2004 por el Ministerio das Cidades, Ordenamento do Territorio e Ambiente del Gobierno Portugués.

En cuanto a la relación de los servicios públicos locales cuya prestación cabe a los municipios y freguesias, estos se encuentra previstos en La Ley nº 159/99 de 14 de septiembre, que establece el cuadro de transferencias de atribuciones y competencias para las autarquías locales, así como la delimitación de la intervención de la administración central y de la administración local, concretando los principios de descentralización administrativa y de autonomía del poder local.

A partir de aquí, la ley nº 169/99 de 18 de septiembre, establece el régimen jurídico de funcionamiento de los órganos de los municipios (asamblea y cámara municipal) y freguesias (asamblea y junta de la freguesía) y procede a la distribución entre éstos de las atribuciones y competencias, propias o transferidas por el Estado mediante la ley nº159/99. La ley establece en su artículo 4 que las atribuciones y competencias establecidas para los municipios se realizará progresivamente en el plazo de cuatro años.

De acuerdo con todo ello, y de manera sintética, se puede decir, que las competencias de los órganos municipales en términos de planeamiento, gestión y realización de inversiones públicas engloban:

1. Equipamiento rural e urbano (espacios verdes, calles y caminos, cementerios municipales, instalaciones de los servicios públicos de los municipios, mercados y ferias municipales)

2. Energía (distribución de energía eléctrica en baja tensión, iluminación pública y rural)

3. Transportes y comunicaciones (redes viarias de ámbito municipal, redes de transportes regulares urbanos, redes de transportes regulares locales que se desenvuelven exclusivamente en el área del municipio, estructuras de apoyo a los transportes *rodoviarios,passanges desniveladas em linhas de caminho de ferro ou em estradas nacionais e regionaismae,* aeródromos e helipueros municipales.

4. Educación (construcción y mantenimiento de los establecimientos de educación preescolar y de enseñanza básica)

5. Patrimonio, cultura y ciencia (centros de cultura, centros de ciencia, bibliotecas, teatros y museos municipales, patrimonio cultural, paisajístico y urbanístico del municipio)

6. Tiempo libre y deporte (Camping municipales, instalaciones y equipamientos para la práctica deportiva y recreativa de interés municipal)

7. Salud.

8. Acción Social (*guarderías, centros de día para tercera edad y centros para deficientes)*

9. Vivienda.

10. Protección Civil.

11. Medio ambiente y saneamiento básico (sistemas municipales de abastecimiento de agua, sistemas municipales de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales urbanas, sistemas municipales de limpieza pública y de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos)

12. Defensa del consumidor.

13. Promoción del desarrollo.

14. Ordenación del territorio y urbanismo (Elaborara y aprobar los planes municipales de ordenación del territorio, delimitar las áreas de desarrollo urbano y de construcción prioritarias con respeto de los planes nacionales y regionales y de las políticas sectoriales, delimitar las zonas de *defensa* y control urbano, de áreas críticas de recuperación y reconversión urbanística, de los planes de renovación de las áreas degradadas y de recuperación de centros históricos; aprobar *operaçoes de loteamento*; participar en la elaboración y aprobación del respectivo plan regional de ordenamiento del territorio; proponer la integración y la exclusión de áreas en la Reserva Ecológica Nacional y en la Reserva Agrícola Nacional; declarar de utilidad pública de terrenos necesarios para la ejecución de los planes de urbanización, autorizar, mediante informe vinculante de la Administración central, construcciones en las áreas de los puertos y playas.

15. Policía municipal.

16. Cooperación externa.

Junto a estas competencias propias, los municipios, como autarquías locales, pueden ejercer competencias transferidas por la Administración del Estado , que pueden consistir en transferencias de competencias relativas a los ámbitos de actuación exclusivamente municipal o relativas a ámbitos regionales o nacionales a ejercer de acuerdo con las prioridades definidas por las Comisiones de Coordinación Regional o por la Asamblea de la República a propuesta del Gobierno, respectivamente, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley nº 159/99, de 14 de septiembre.

Estas competencias transferidas pueden ser universales, cuando se efectúan simultáneamente para todos los municipios que presenten condiciones objetivas para su respectivo ejercicio, y no universales, cuando se efectúan para algunos municipios mediante contratación entre la administración central competente y los municipios interesados.

De conformidad con el artículo 14 de la referida Ley nº 159/99 de 14 de septiembre, las freguesías ostentan atribuciones en las siguientes materias:

1) Equipamiento rural y urbano.

2) Abastecimiento público.

3) Educación.

4) Cultura y tiempo libre y deporte.

5) Cuidados primarios de salud.

6) Servicios sociales.

7) Protección civil.

8) Salubridad.

9) Desarrollo.

10) Ordenación urbana y rural.

11) Protección de la comunidad.

Estas atribuciones suponen la planificación, la gestión y la realización de inversiones en los casos y en los términos previstos en la ley. Mediante la correspondiente delegación, las freguesías también pueden ejercer competencias municipales.

b) Regiones administrativas.

La tercera categoría de corporación local prevista constitucionalmente como autarquía, reside en las denominadas regiones administrativas. Se trata ya de una división administrativa de base territorial de nivel supramunicipal.

En el ámbito de la descentralización, una de las novedades aportadas por los constituyentes de 1976 consistió en la previsión de la creación de regiones administrativas en el territorio continental portugués. La evolución del texto constitucional sobre dicha materia ha sufrido diversas alteraciones en cuanto al modo y al momento de creación, en concreto, de las regiones, y en cuanto a la propia identificación de las áreas de cada una de ellas.

En cuanto a su creación se ha mantenido la postura conforme con el punto de vista de que la misma debe ser hecha por ley de la Asamblea de la República y así se regula en el artículo 255 del texto constitucional

Ya en lo que se refiere al modo de institución en concreto, el actual mecanismo constitucional establece que ésta no depende solamente de la aprobación de la ley general de creación, sino también del voto favorable expresado por la mayoría de los ciudadanos electores que se hayan pronunciado en consulta directa, de alcance nacional y relativo a cada área regional, utilizándose para dicho pronunciamiento el sistema de referéndum, debidamente adaptado.

Tras diversas iniciativas legislativas llevadas a cabo a lo largo del tiempo, en 1991 el Parlamento aprobó por mayoría la Ley Marco de Regiones Administrativas (Ley 56/91),pasando siete años hasta que se aprobó, también por mayoría, la Ley de creación de las regiones administrativas (Ley 19/98).

Obedeciendo las normas constitucionales y legales, el Presidente de la República mediante Decreto 39/98, de 1 de septiembre, convocó referéndum.

Los resultados obtenidos en consulta popular no pudieron ser más esclarecedores. Sobre un universo de 8.636.482 electores inscritos, sólo expresaron votos válidos el 48,29% del total. A su vez, de los votos válidamente emitidos el proyecto presentado sólo obtuvo un apoyo manifiesto del 16,88% del electorado,

constituyó un duro revés político para el Gobierno y aplazó no se sabe para cuanto tiempo la obtención de una solución estable de la cuestión regional.

En la actualidad, tras este el fracaso, la vía de la regionalización parece definitivamente abandonada. En su lugar, el Gobierno está ensayando otras fórmulas de organización supramunicipal o de nivel intermedio local a través, principalmente, de la constitución de Entidades Metropolitanas y, también, mediante Comunidades Iintermunicipales pese a las limitaciones y problemas que ambas figuras comportan.

II.2.2 Otros entes locales.

a) Las Áreas metropolitanas.

En Portugal, el problema de organización de las grandes ciudades/áreas metropolitanas surgió primero en la ciudad de Lisboa y más tarde en la de Porto. Durante mucho tiempo las demás ciudades portuguesas fueron consideradas ciudades pequeñas o medianas, sin embargo el estancamiento del crecimiento de éstas y el ritmo acelerado de algunos centros de tamaño medio superior a la media nacional justifican la importancia que cada vez más se está dando a otras áreas urbanas que no sean Lisboa y Oporto.

Este fenómeno está en el origen de algunos estudios y trabajos de investigación que intentan identificar cuáles son las ciudades o grupos de ciudades que pueden merecer la calificación de *grandes áreas urbanas.*[2]

Mediante el Decreto- Ley nº 44/1991, de 2 de agosto, se creó las Áreas Metropolitanas de Lisboa y Oporto, como una asociación especial (obligatoria) de municipios. Esta ley estableció con carácter obligatorio la asociación de la gran ciudad con los municipios limítrofes sin que ninguno de ellos perdiera su respectiva autonomía, estableciendo de este modo un régimen de cooperación intermunicipal para la resolución de los problemas comunes.

La opción por el sistema de asociación especial (obligatoria) no dejó de suscitar dadas acerca de la sanción de la Constitución, cuyo artículo 236, nº3 apunta hacia la institución de una nueva autarquía local de carácter supramunicipal, al lado de las ya existentes *freguesias* y municipios, dónde aún no exista región administrativa, y ello fundamentalmente porque dicho Decreto-Ley no previa la elección directa por el respectivo electorado de sus órganos directivos.

El modelo de Área Metropolitana diseñado por el Decreto-ley 44/91 ha resultado inoperante .La idea común es que los órganos de estas Áreas metropolitanas no tienen poder, - sólo disponen de poder político, de hecho, está formado por representantes de los gobiernos autónomos que suponen el 40 % de la

[2] La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo las define como *" conjuntos de centros urbanos, especialmente próximos y distribuidos de forma no lineal, con lógicas de organización espacial complementarias concertadas"*Se trata de áreas que tienen ya algunas características que las aproximan a las áreas metropolitanas- dimensión demográfica, intensidad del fenómeno urbano, dinamismo económico traducido en la capacidad de polarización, etc.….Se las califica de *grandes áreas urbanas* ;su umbral demográfico es de 150.000 habitantes, incluyen por los menos tres ayuntamientos y su grado de polarización del centro es de fuerte a medio.

población portuguesa, sumando el Área Metropolitana de Lisboa y el Área Metropolitana de Oporto- ; no tienen competencias ni funciones significativas, no disponen de medios importantes y, por eso, no inciden en la vida cotidiana de los ciudadanos .Además, nunca tuvieron un protagonismo efectivo en el ámbito de la planificación y de la ordenación del territorio, ámbitos hacia los cuales estaban especialmente inclinadas.

En suma, la existencia de un consenso amplio en cuanto al mal funcionamiento y falta de operatividad del antedicho modelo ha originado la derogación del Decreto –Ley 44/91 mediante la Ley nº 10/2003 de 13 de mayo (Diario de la República núm. 110 de 13 de mayo), por la se establece el régimen de creación, el cuadro de atribuciones y competencias de las Áreas metropolitanas y el funcionamiento de sus órganos.

En los términos del artículo 1, la ley distingue, de acuerdo con el respectivo ámbito territorial y demográfico, dos tipos de áreas metropolitanas: las Grandes Áreas Metropolitanas(GAM) que comprenden obligatoriamente un mínimo de nueve municipios e integran, por lo menos,350.000 habitantes, y las Comunidades Urbanas (ComUrb), que comprenden obligatoriamente un mínimo de tres municipios e integran, por lo menos 150.000 habitantes, siendo, unas y otras, personas colectivas públicas de naturaleza asociativa y de ámbito territorial que tienen como fin la prosecución de los intereses de los municipios que la integran (artículo 2) y que sólo podrán ser instituidas voluntariamente por la decisión de las Asambleas municipales de los municipios interesados (artículo 4)

De conformidad con el artículo 4, apartado 6, los municipios no pueden pertenecer simultáneamente a un área metropolitanas e integrar una comunidad intermunicipal de fines generales prevista en la Ley nº 11 /2003 de 13 de mayo.

La Ley garantiza la estabilidad del organismo metropolitano y prevé en el artículo 5 que los municipios que integran el área metropolitana están obligados a permanecer en ella por un período de cinco años.

Por lo que se refiere a las atribuciones reconocidas a las áreas metropolitanas, el articulo 6 determina que sin perjuicio de aquellas que les sean transferidas por la Administración central y por los municipios, les corresponderán las siguientes: articular las inversiones municipales de interés supramunicipal; coordinar actuaciones entre los municipios y los servicios de la administración central en las áreas de infraestructuras de saneamiento básico y de abastecimiento público; de salud; de educación; de medio ambiente, conservación de la naturaleza y recursos naturales; de seguridad y protección civil; accesibilidad y transportes; equipamientos de utilización colectiva; promoción del turismo, cultura y valoración del patrimonio; apoyos al deporte, la juventud y las actividades de ocio. Además se les reconoce atribuciones de planificación y gestión estratégica, económica y social; y de gestión territorial en el área de los municipios que la integran.

Las grandes Áreas metropolitanas tienen como órganos propios la Asamblea Metropolitana, la Junta Metropolitana y el Consejo Metropolitano. A su vez, son órganos de las Comunidades Urbanas, la Asamblea de la Comunidad Urbana, la Junta de la Comunidad Urbana y el Consejo de la Comunidad Urbana.

La ley también prevé que , en las GAM, la Junta pueda proponer a la Asamblea el nombramiento de un administrador ejecutivo o la creación de un consejo de administración, compuesto por un número máximo de 3 miembros y en las ComUrb, el nombramiento de un administrador ejecutivo, ejerciendo uno u otro órgano las competencias de gestión corriente que le fueran delegadas por la Junta.

La ley contiene finalmente un conjunto de disposiciones relativas a la extinción (fusión, escisión y liquidación) de las áreas metropolitanas y un conjunto de disposiciones finales transitorias relativas, principalmente, a las comisiones que establecen las nuevas áreas metropolitanas y a la adaptación del régimen de las áreas metropolitanas y a la adaptación del régimen de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto al nuevo régimen propuesto.

A la vista de lo anteriormente expuesto se concluye que será necesario esperar a que el nuevo régimen jurídico de las Áreas metropolitanas comience a aplicarse para valorar la eficacia de su funcionamiento y el impacto e incidencia en los ámbitos competenciales de los municipios, dicho de otro modo, si la nueva regulación de los entes metropolitanos configura un auténtico nivel supramunicipal, o, nuevamente, se limita a instituir otra modalidad de asociacionismo intermunicipal. Ahora bien, teniendo en cuenta que la vía de la regionalización se encuentra abandonada, resulta patente el empeño del Gobierno portugués de superar las deficiencias de la anterior regulación de las Áreas metropolitanas así como su pretensión de crear unos entes metropolitanos con poderes efectivos, aunque sólo sea a nivel de coordinación estratégica, incluyendo la definición de la estrategia de desarrollo, la política de ordenación del territorio, la planificación y la gestión de las áreas funcionales. Sin embargo, no se ha avanzado nada respecto del problema de la disminución de la legitimidad democrática y de una cierta distancia de los órganos a la población, fruto de la inexistencia de un órgano representativo elegido por sufragio directo; y ello, unido a la institución voluntaria de dichos entes, salvo por lo que se refiere a Lisboa y Oporto, siguen suponiendo indudables puntos débiles del nuevo sistema legal de las áreas metropolitanas.

b) Las Comunidades intermunicipales.

De reciente regulación, las Comunidades intermunicipales son entes asociativos de derecho público cuyo régimen de creación, atribuciones y competencias viene establecido en la Ley nº 11/2003 de 13 de mayo (Diario de la República nº 110 de 13 de mayo).

Dichas asociaciones según la exposición de motivos de la Ley responden al principio de descentralización y de subsidiaridad consagrados en la Constitución y pueden ser de dos tipos: las comunidades intermunicipales de fines generales y las asociaciones de municipios de fines específicos.

Para la constitución de comunidades intermunicipales de fines generales se exige que los municipios estén ligados entre sí por un nexo territorial, mientras que las asociaciones de municipios de fines específicos pueden ser creadas por cualquier municipio para la realización de intereses comunes.

Los municipios sólo pueden formar parte de una comunidad intermunicipal de fines generales mientras que pueden pertenecer a varias asociaciones de municipios de fines específicos. Si un municipio pertenece a un área metropolitana no puede integrar una comunidad intermunicipal de fines generales.

La ley prevé como fórmula de estabilidad, de manera análoga a la fórmula prevista por la Ley nº 10/2003 de 10 de mayo para las áreas metropolitanas, una permanencia mínima de los municipios en las comunidades intermunicipales de cinco años. Por lo que se refiere a las atribuciones, éstas vienen previstas en el artículo 5 y son sin perjuicio de las transferidas por la administración central y por los municipios ,fundamentalmente, las siguientes : articular las inversiones municipales de interés intermunicipales ; coordinar actuaciones entre los municipios y los servicios de la administración central en las áreas de infraestructuras de saneamiento básico y de abastecimiento público; de salud; de educación; de medio ambiente, conservación de la naturaleza y recursos naturales; de seguridad y protección civil; accesibilidad y transportes; equipamientos de utilización colectiva; promoción del turismo, cultura y valoración del patrimonio; apoyos al deporte, la juventud y las actividades de ocio. Además se les reconoce atribuciones de planificación y gestión estratégica, económica y social; y de gestión territorial en el área de los municipios que la integran.

Son órganos de las Comunidades intermunicipales de fines generales: la asamblea intermunicipal, el consejo directivo y la comisión consultiva intermunicipal (artículo 8). La composición y régimen de funcionamiento de estos órganos es el previsto en los artículos 9 y siguientes de la ley .Los órganos de las Asociaciones de municipios de fines específicos son la asamblea intermunicipal y el consejo directivo (artículo 21). La composición y funcionamiento de sus órganos será el previsto en sus propios estatutos (artículo 20).En ambos casos, la ley prevé el nombramiento por el consejo directivo de un secretario general para la gestión corriente de los asuntos (artículo 16 y 26)

Junto a estas formas asociativas de derecho público, no se puede perder de vista las diferentes fórmulas de gestión de servicios, pública y privada, que están al alcance de las autarquías y que de alguna manera completan su esquema competencial. Nos estamos refiriendo por lo que se refiera a las formas de gestión públicas (convenio de colaboración con entidades públicas); a los Gabinetes de Apoyo técnico, estructuras técnicas mixtas tuteladas simultáneamente por las Comisiones de Coordinación Regional y los municipios; la Cooperación técnica y financiera de la Administración Central-Municipios; las empresas de capital exclusivamente públicos con participación mayoritaria y minoritaria de los municipios. Por último también mencionar, como entidades de derecho privado (convenio de colaboración entidades públicas y entidades privadas) , las asociaciones privadas sin fines lucrativos; las fundaciones; las empresas municipales de capital mayoritariamente público y las cooperativas; he incluso supuestos de sustitución privada de la autarquía local como son, las empresas privadas con participación minoritaria de los municipios, las concesiones a empresas privadas y la prestación de servicios por entidades privadas.

II.2.1. Las autarquías locales.

a) Municipios y freguesías.

Se trata en ambos casos de formas de descentralización democrática y autónoma, cuyos órganos, son elegidos, completa o parcialmente, mediante sufragio directo y a los que la ley les reconoce una esfera de competencias dirigidas a satisfacer los intereses propios de sus respectivas poblaciones.

Su régimen jurídico está contenido en la Ley nº 159/99 de 14 de septiembre (Diario de la República núm. 215 de 14-9-1999) que establece el cuadro de transferencias de las atribuciones y competencias para las autarquías locales y La Ley nº 169/99, de 18 de septiembre (Diario de la República, núm. 219 de 18-9-1999), que establece el cuadro de competencias así como el régimen jurídico del funcionamiento de los órganos de los municipios y de las freguesias.

Como se ha dicho anteriormente, el municipio no es una agrupación de freguesias, sino que son dos categorías diferentes y así las citadas normas reconocen a cada una de estas entidades un territorio, un cuerpo electoral y un ámbito de competencias propio. Ahora bien, no puede dejarse de considerar que la autarquía local de base territorial más pequeña- la freguesía- no posee, dado el limitadísimo elenco de sus competencias y la escasa relevancia de la misma, ninguna virtualidad específica, siendo el municipio la expresión más importante del gobierno y administración local portuguesa.

El municipio es el eje vertebrador del sistema local. Tal es así que no es de extrañar que la ley nº 169 /99, en su artículo 42 , prevea como miembros de la Asamblea municipal, junto a otros de elección directa, a los Presidentes de las Juntas de las freguesías, o que el artículo 15 de la ley nº 159/99 y artículo 66 de la ley 169/99, en relación con el 37, autorice la delegación de las competencias de los municipios a las freguesías, concretamente las atribuciones de las cámaras municipales en las juntas de las freguesias , relacione las competencias delegables y prescriba las condiciones que debe cumplir la misma.

La importancia del municipio se deja entrever, además , en el número cada vez más elevado y relevante de servicios públicos que le han sido atribuidos por el Estado en los últimos años; proceso de descentralización de atribuciones y competencias que no tiene precedente alguno y que continúa activo como lo demuestra la presentación recientemente del *Modelo de Descentralización del Continente a propósito de la primera Comunidad Urbana* en fecha 12 de enero de 2004 por el Ministerio das Cidades, Ordenamento do Territorio e Ambiente del Gobierno Portugués.

En cuanto a la relación de los servicios públicos locales cuya prestación cabe a los municipios y freguesias, estos se encuentra previstos en La Ley nº 159/99 de 14 de septiembre, que establece el cuadro de transferencias de atribuciones y competencias para las autarquías locales, así como la delimitación de la intervención de la administración central y de la administración local, concretando los principios de descentralización administrativa y de autonomía del poder local.

A partir de aquí, la ley nº 169/99 de 18 de septiembre, establece el régimen jurídico de funcionamiento de los órganos de los municipios (asamblea y cámara municipal) y freguesias (asamblea y junta de la freguesía) y procede a la distribución entre éstos de las atribuciones y competencias, propias o transferidas por el Estado mediante la ley nº159/99. La ley establece en su artículo 4 que las atribuciones y competencias establecidas para los municipios se realizará progresivamente en el plazo de cuatro años.

De conformidad con el artículo 14 de la referida Ley nº 159/99 de 14 de septiembre, las freguesías ostentan atribuciones en las siguientes materias:

a) Equipamiento rural y urbano.

b) Abastecimiento público.

c) Educación.

d) Cultura y tiempo libre y deporte.

e) Cuidados primarios de salud.

f) Servicios sociales.

g) Protección civil.

h) Salubridad.

i) Desarrollo.

j) Ordenación urbana y rural.

k) Protección de la comunidad.

Estas atribuciones suponen la planificación, la gestión y la realización de inversiones en los casos y en los términos previstos en la ley. Mediante la correspondiente delegación, las freguesías también pueden ejercer competencias municipales

b) Regiones administrativas.

La tercera categoría de corporación local prevista constitucionalmente como autarquía, reside en las denominadas regiones administrativas. Se trata ya de una división administrativa de base territorial de nivel supramunicipal.

En el ámbito de la descentralización, una de las novedades aportadas por los constituyentes de 1976 consistió en la previsión de la creación de regiones administrativas en el territorio continental portugués. La evolución del texto constitucional sobre dicha materia ha sufrido diversas alteraciones en cuanto al

modo y al momento de creación, en concreto, de las regiones, y en cuanto a la propia identificación de las áreas de cada una de ellas.

En cuanto a su creación se ha mantenido la postura conforme con el punto de vista de que la misma debe ser hecha por ley de la Asamblea de la República y así se regula en el artículo 255 del texto constitucional

Ya en lo que se refiere al modo de institución en concreto, el actual mecanismo constitucional establece que ésta no depende solamente de la aprobación de la ley general de creación, sino también del voto favorable expresado por la mayoría de los ciudadanos electores que se hayan pronunciado en consulta directa, de alcance nacional y relativo a cada área regional, utilizándose para dicho pronunciamiento el sistema de referéndum, debidamente adaptado.

Tras diversas iniciativas legislativas llevadas a cabo a lo largo del tiempo, en 1991 el Parlamento aprobó por mayoría la Ley Marco de Regiones Administrativas (Ley 56/91),pasando siete años hasta que se aprobó, también por mayoría, la Ley de creación de las regiones administrativas (Ley 19/98).

Obedeciendo las normas constitucionales y legales, el Presidente de la República mediante Decreto 39/98, de 1 de septiembre, convocó referéndum.

Los resultados obtenidos en consulta popular no pudieron ser más esclarecedores. Sobre un universo de 8.636.482 electores inscritos, sólo expresaron votos válidos el 48,29% del total. A su vez, de los votos válidamente emitidos el proyecto presentado sólo obtuvo un apoyo manifiesto del 16,88% del electorado, constituyó un duro revés político para el Gobierno y aplazó no se sabe para cuanto tiempo la obtención de una solución estable de la cuestión regional.

En la actualidad, tras este el fracaso, la vía de la regionalización parece definitivamente abandonada. En su lugar, el Gobierno está ensayando otras fórmulas de organización supramunicipal o de nivel intermedio local a través, principalmente, de la constitución de Entidades Metropolitanas y, también, mediante Comunidades Iintermunicipales pese a las limitaciones y problemas que ambas figuras comportan.

II.2.2. Otros entes locales.

a) Las Áreas metropolitanas.

En Portugal, el problema de organización de las grandes ciudades/áreas metropolitanas surgió primero en la ciudad de Lisboa y más tarde en la de Porto. Durante mucho tiempo las demás ciudades portuguesas fueron consideradas ciudades pequeñas o medianas, sin embargo el estancamiento del crecimiento de éstas y el ritmo acelerado de algunos centros de tamaño medio superior a la media nacional justifican la importancia que cada vez más se está dando a otras áreas urbanas que no sean Lisboa y Oporto.

Este fenómeno está en el origen de algunos estudios y trabajos de investigación que intentan identificar cuáles son las ciudades o grupos de ciudades que pueden merecer la calificación de *grandes áreas urbanas.*[3]

Mediante el Decreto- Ley nº 44/1991, de 2 de agosto, se creó las Áreas Metropolitanas de Lisboa y Oporto, como una asociación especial (obligatoria) de municipios. Esta ley estableció con carácter obligatorio la asociación de la gran ciudad con los municipios limítrofes sin que ninguno de ellos perdiera su respectiva autonomía, estableciendo de este modo un régimen de cooperación intermunicipal para la resolución de los problemas comunes.

La opción por el sistema de asociación especial (obligatoria) no dejó de suscitar dadas acerca de la sanción de la Constitución, cuyo artículo 236, nº3 apunta hacia la institución de una nueva autarquía local de carácter supramunicipal, al lado de las ya existentes *freguesias* y municipios, dónde aún no exista región administrativa, y ello fundamentalmente porque dicho Decreto-Ley no previa la elección directa por el respectivo electorado de sus órganos directivos.

El modelo de Área Metropolitana diseñado por el Decreto-ley 44/91 ha resultado inoperante .La idea común es que los órganos de estas Áreas metropolitanas no tienen poder, - sólo disponen de poder político, de hecho, está formado por representantes de los gobiernos autónomos que suponen el 40 % de la población portuguesa, sumando el Área Metropolitana de Lisboa y el Área Metropolitana de Oporto- ; no tienen competencias ni funciones significativas, no disponen de medios importantes y, por eso, no inciden en la vida cotidiana de los ciudadanos .Además, nunca tuvieron un protagonismo efectivo en el ámbito de la planificación y de la ordenación del territorio, ámbitos hacia los cuales estaban especialmente inclinadas.

En suma, la existencia de un consenso amplio en cuanto al mal funcionamiento y falta de operatividad del antedicho modelo ha originado la derogación del Decreto –Ley 44/91 mediante la Ley nº 10/2003 de 13 de mayo (Diario de la República núm. 110 de 13 de mayo), por la se establece el régimen de creación, el cuadro de atribuciones y competencias de las Áreas metropolitanas y el funcionamiento de sus órganos.

En los términos del artículo 1, la ley distingue, de acuerdo con el respectivo ámbito territorial y demográfico, dos tipos de áreas metropolitanas: las Grandes Áreas Metropolitanas(GAM) que comprenden obligatoriamente un mínimo de nueve municipios e integran, por lo menos,350.000 habitantes, y las Comunidades Urbanas(ComUrb), que comprenden obligatoriamente un mínimo de tres municipios e integran, por lo menos 150.000 habitantes, siendo, unas y otras, personas colectivas públicas de naturaleza asociativa y de ámbito territorial que tienen como fin la prosecución de los intereses de los municipios que

[3] La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo las define como *" conjuntos de centros urbanos, especialmente próximos y distribuidos de forma no lineal, con lógicas de organización espacial complementarias concertadas"*Se trata de áreas que tienen ya algunas características que las aproximan a las áreas metropolitanas- dimensión demográfica, intensidad del fenómeno urbano, dinamismo económico traducido en la capacidad de polarización, etc.….Se las califica de *grandes áreas urbanas* ;su umbral demográfico es de 150.000 habitantes, incluyen por los menos tres ayuntamientos y su grado de polarización del centro es de fuerte a medio.

la integran (artículo 2) y que sólo podrán ser instituidas voluntariamente por la decisión de las Asambleas municipales de los municipios interesados (artículo 4)

De conformidad con el artículo 4, apartado 6, los municipios no pueden pertenecer simultáneamente a un área metropolitanas e integrar una comunidad intermunicipal de fines generales prevista en la Ley nº 11 /2003 de 13 de mayo.

La Ley garantiza la estabilidad del organismo metropolitano y prevé en el artículo 5 que los municipios que integran el área metropolitana están obligados a permanecer en ella por un período de cinco años.

Por lo que se refiere a las atribuciones reconocidas a las áreas metropolitanas, el articulo 6 determina que sin perjuicio de aquellas que les sean transferidas por la Administración central y por los municipios, les corresponderán las siguientes: articular las inversiones municipales de interés supramunicipal; coordinar actuaciones entre los municipios y los servicios de la administración central en las áreas de infraestructuras de saneamiento básico y de abastecimiento público; de salud; de educación; de medio ambiente, conservación de la naturaleza y recursos naturales; de seguridad y protección civil; accesibilidad y transportes; equipamientos de utilización colectiva; promoción del turismo, cultura y valoración del patrimonio; apoyos al deporte, la juventud y las actividades de ocio. Además se les reconoce atribuciones de planificación y gestión estratégica, económica y social; y de gestión territorial en el área de los municipios que la integran.

Las grandes Áreas metropolitanas tienen como órganos propios la Asamblea Metropolitana, la Junta Metropolitana y el Consejo Metropolitano. A su vez, son órganos de las Comunidades Urbanas, la Asamblea de la Comunidad Urbana, la Junta de la Comunidad Urbana y el Consejo de la Comunidad Urbana.

La ley también prevé que , en las GAM, la Junta pueda proponer a la Asamblea el nombramiento de un administrador ejecutivo o la creación de un consejo de administración, compuesto por un número máximo de 3 miembros y en las ComUrb, el nombramiento de un administrador ejecutivo, ejerciendo uno u otro órgano las competencias de gestión corriente que le fueran delegadas por la Junta.

La ley contiene finalmente un conjunto de disposiciones relativas a la extinción (fusión, escisión y liquidación) de las áreas metropolitanas y un conjunto de disposiciones finales transitorias relativas, principalmente, a las comisiones que establecen las nuevas áreas metropolitanas y a la adaptación del régimen de las áreas metropolitanas y a la adaptación del régimen de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto al nuevo régimen propuesto.

A la vista de lo anteriormente expuesto se concluye que será necesario esperar a que el nuevo régimen jurídico de las Áreas metropolitanas comience a aplicarse para valorar la eficacia de su funcionamiento y el impacto e incidencia en los ámbitos competenciales de los municipios, dicho de otro modo, si la nueva regulación de los entes metropolitanos configura un auténtico nivel supramunicipal, o, nuevamente, se limita a instituir otra modalidad de asociacionismo intermunicipal. Ahora bien, teniendo en cuenta que la

vía de la regionalización se encuentra abandonada, resulta patente el empeño del Gobierno portugués de superar las deficiencias de la anterior regulación de las Áreas metropolitanas así como su pretensión de crear unos entes metropolitanos con poderes efectivos, aunque sólo sea a nivel de coordinación estratégica, incluyendo la definición de la estrategia de desarrollo, la política de ordenación del territorio, la planificación y la gestión de las áreas funcionales. Sin embargo, no se ha avanzado nada respecto del problema de la disminución de la legitimidad democrática y de una cierta distancia de los órganos a la población, fruto de la inexistencia de un órgano representativo elegido por sufragio directo; y ello, unido a la institución voluntaria de dichos entes, salvo por lo que se refiere a Lisboa y Oporto, siguen suponiendo indudables puntos débiles del nuevo sistema legal de las áreas metropolitanas.

b) Las Comunidades intermunicipales.

De reciente regulación, las Comunidades intermunicipales son entes asociativos de derecho público cuyo régimen de creación, atribuciones y competencias viene establecido en la Ley nº 11/2003 de 13 de mayo (Diario de la República nº 110 de 13 de mayo).

Dichas asociaciones según la exposición de motivos de la Ley responden al principio de descentralización y de subsidiaridad consagrados en la Constitución y pueden ser de dos tipos: las comunidades intermunicipales de fines generales y las asociaciones de municipios de fines específicos.

Para la constitución de comunidades intermunicipales de fines generales se exige que los municipios estén ligados entre sí por un nexo territorial, mientras que las asociaciones de municipios de fines específicos pueden ser creadas por cualquier municipio para la realización de intereses comunes.

Los municipios sólo pueden formar parte de una comunidad intermunicipal de fines generales mientras que pueden pertenecer a varias asociaciones de municipios de fines específicos. Si un municipio pertenece a un área metropolitana no puede integrar una comunidad intermunicipal de fines generales.

La ley prevé como fórmula de estabilidad, de manera análoga a la fórmula prevista por la Ley nº 10/2003 de 10 de mayo para las áreas metropolitanas, una permanencia mínima de los municipios en las comunidades intermunicipales de cinco años. Por lo que se refiere a las atribuciones, éstas vienen previstas en el artículo 5 y son sin perjuicio de las transferidas por la administración central y por los municipios ,fundamentalmente, las siguientes : articular las inversiones municipales de interés intermunicipales ; coordinar actuaciones entre los municipios y los servicios de la administración central en las áreas de infraestructuras de saneamiento básico y de abastecimiento público; de salud; de educación; de medio ambiente, conservación de la naturaleza y recursos naturales; de seguridad y protección civil; accesibilidad y transportes; equipamientos de utilización colectiva; promoción del turismo, cultura y valoración del patrimonio; apoyos al deporte, la juventud y las actividades de ocio. Además se les reconoce atribuciones de planificación y gestión estratégica, económica y social; y de gestión territorial en el área de los municipios que la integran.

Son órganos de las Comunidades intermunicipales de fines generales: la asamblea intermunicipal, el consejo directivo y la comisión consultiva intermunicipal (artículo 8). La composición y régimen de funcionamiento de estos órganos es el previsto en los artículos 9 y siguientes de la ley .Los órganos de las Asociaciones de municipios de fines específicos son la asamblea intermunicipal y el consejo directivo (artículo 21). La composición y funcionamiento de sus órganos será el previsto en sus propios estatutos (artículo 20).En ambos casos, la ley prevé el nombramiento por el consejo directivo de un secretario general para la gestión corriente de los asuntos (artículo 16 y 26)

Junto a estas formas asociativas de derecho público, no se puede perder de vista las diferentes fórmulas de gestión de servicios, pública y privada, que están al alcance de las autarquías y que de alguna manera completan su esquema competencial. Nos estamos refiriendo por lo que se refiera a las formas de gestión públicas (*parcerias* de colaboración con entidades públicas); a los Gabinetes de Apoyo técnico, estructuras técnicas mixtas tuteladas simultáneamente por las Comisiones de Coordinación Regional y los municipios; la Cooperación técnica y financiera de la Administración Central-Municipios; las empresas de capital exclusivamente públicos con participación mayoritaria y minoritaria de los municipios. Por último también mencionar, como entidades de derecho privado (*parcerias* de colaboración entidades públicas y entidades privadas) , las asociaciones privadas sin fines lucrativos; las fundaciones; las empresas municipales de capital mayoritariamente público y las cooperativas; he incluso supuestos de sustitución privada de la autarquía local como son, las empresas privadas con participación minoritaria de los municipios, las concesiones a empresas privadas y la prestación de servicios por entidades privadas.

III. Estructura institucional de la Administración local en España.

III.1. Características generales.

La Constitución Española de 1978 establece una nueva configuración del Estado basada en el valor superior del pluralismo político (artículo. 1.1), el principio de descentralización (artículo. 103), y la autonomía de las Comunidades Autónomas, y de los Municipios y las Provincias para la gestión de sus respectivos intereses.(artículo 137).

La aplicación de estos principios a la organización territorial del Estado da como resultado una estructuración de la misma en los siguientes niveles institucionales.:1º) el estatal ,en el que se sitúa el Estado y su Administración; y que proporciona unidad al sistema; 2º)el regional, en el que se incardinan las Comunidades Autónomas investidas de potestad legislativa originaria asentada en la misma Constitución y que constituyen su propia Administración y 3ª)el local, integrado por Municipios y Provincias y otros entes locales que pueden preverse en los ordenamientos autonómicos.

La consecuencia lógica de este cambio constitucional ha sido una transformación radical en las relaciones interadministrativas. La clásica visión de los entes locales como administraciones subordinadas que ejecutan la ley estatal (donde se encierra la soberanía) ya no puede sostenerse. Si los entes locales son expresión del pluralismo político, a los que se les reconoce autonomía para la gestión de sus intereses, para que se cumpla el mandato constitucional deben estar dotados de un ámbito competencial propio, poseer

los recursos financieros suficientes, y actuar liberados de controles de oportunidad que impliquen una posición de subordinación.

La Constitución no define en qué consiste la autonomía local, ni tampoco garantiza a las entidades locales un concreto ámbito de competencias; cuestión ésta que queda diferida a la ley ordinaria. Ello a diferencia de lo que ocurre en el caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito competencial viene relacionado en la propia norma fundamental y concretado en los Estatutos de Autonomía. Por lo demás, los entes locales no ostentan la potestad legislativa que sí tienen asumida las Comunidades Autónomas.

Además la Constitución, buscando un régimen unitario común para todo el territorio nacional en cumplimiento del principio de unidad (STC 23/1983, 1 abril) reconocido por los artículos 2 y 139, atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica en materia de Régimen Local (artículo . 149/181), la cual se confirma como límite máximo para la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en la materia, y proporciona un modelo de autonomía local, al que deben ajustarse las Comunidades Autónomas.

Mediante la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y sus modificaciones, el Estado ha establecido las líneas esenciales de la ordenación local que necesariamente han de ser respetadas por cada Comunidad Autónoma a la hora de desarrollar su propia política local. Estas normas básicas atañen principalmente a la organización, régimen jurídico y nivel competencial de los entes locales. Respetando dichas bases, las Comunidades Autónomas disponen de facultades para intervenir en la ordenación de su propio régimen local.

Finalmente señalar que el nivel de descentralización alcanzado a favor de las Entidades Locales desde la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, fue sometido a revisión en la década de los 90 por iniciativa de la Federación Española de Municipios y Provincias, en una asamblea General Extraordinaria celebrada en la ciudad de A Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993, en la cual se volvió a poner sobre la mesa la necesidad de acometer un proceso de descentralización de las competencias estatales y ,sobre todo, autonómicas, en los entes locales y fundamentalmente en los municipios. Mediante la aprobación el 24 de septiembre de 1996 del documento denominado “Bases para el Pacto Local”, se reclamaba por los municipios la transferencia de un importante paquete de competencias relativo a un amplio conjunto de materias[4].

[4] Esta materias se extendían , en concreto, a las siguientes áreas: consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico artístico, protección civil, sanidad ,servicios sociales, transportes, turismo y vivienda.

Entre otras consecuencias, el Pacto local se ha concretado en la promulgación de seis proyectos de Ley, a saber:

> Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno local en materia de tráfico, Circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de Aguas.

La reforma sobre la ley 7/1985 persigue fundamentalmente, la mejora y el fortalecimiento del Gobierno local, efectuándose un replanteamiento de las competencias entre los órganos de las Entidades Locales, especialmente entre el Pleno y el Presidente de la Corporación, dotando de mayores atribuciones al órgano unipersonal, muchas de ellas meramente ejecutivas, mejorando y agilizando de esta forma la gestión y su eficacia y fortaleciendo las funciones de control del órgano colegiado plenario sobre el Presidente.

En esta misma línea aunque pensando en dotar a las grandes ciudades de un esquema de gobierno y administración, especial, más adaptado a sus necesidades, años más tarde se dicta la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, la cual pese a su título grandilocuente trata fundamentalmente aspectos puramente organizativos de los municipios de gran población. En el marco de esta Ley, la Comunidad de Galicia acaba de promulgar la Ley 4/2004, de 28 de junio,[5] de aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del Régimen de organización de los grandes municipios.

La modificación de la Ley de Tráfico es puntual y viene a precisar cuándo se entiende abandonado un vehículo en la vía pública, solucionando así las actuales dificultades que tienen los Ayuntamientos, especialmente de las grandes ciudades para la retirada de estos vehículos ante la indefinición de la Ley.

Finalmente, mediante la reforma de la Ley de Aguas se reconoce la participación de las Entidades Locales en el Consejo Nacional del Agua, y de las provincias afectadas en las correspondientes Confederaciones Hidrográficas.

> Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral general.

Se opera aquí una nueva regulación de la moción de censura contra los Presidentes de las Entidades Locales y se introduce la cuestión de confianza del Presidente vinculada a proyectos concretos que permita superar situaciones de bloqueo en la toma de decisiones del Gobierno Local.

> Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional.

[5] BOE de 4 de agosto de 2004, núm. 187/04.

Se arbitra en esta ley el denominado "Conflicto en defensa de la autonomía local" a fin de posibilitar el acceso directo de los Entes Locales al Tribunal Constitucional contra las Leyes del estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

> Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

La reforma pretende facultar a las Ordenanzas municipales para especificar los tipos de infracciones cuya sanción se atribuye por la Ley a los Alcaldes.

> Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983 de 15 de julio, Reguladora del derecho de reunión.

El objetivo esencial de la modificación es simplemente la de conceder el trámite de audiencia a los Ayuntamientos por parte de la autoridad gubernativa en los expedientes sobre celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones, a fin de que aquellos informen sobre las circunstancias del recorrido propuesto.

> Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del derecho a la Educación.

Esta reforma tiene un doble objetivo: por un lado articular la participación de las Entidades Locales en el Consejo Escolar del Estado por medio de su presencia a través de la Federación española de Municipios y Provincias y ,por otro, posibilitar que las Corporaciones Locales cooperen con las Administraciones educativas-el Estado y las Comunidades Autónomas-en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, en el marco de lo establecido en la legislación vigente y, en su caso, en los términos que se acuerden con las citadas Administraciones.

No obstante la importancia de este paquete de medidas legislativas, el resultado del pacto local ha sido de escasa incidencia en el sistema competencial de los Entes Locales y muy tímida en la modificación del régimen de reparto de atribuciones entre los distintos órganos municipales. Y así ha quedado dicho"…Ya sea por falta de imaginación, coraje o consenso, los legisladores no han querido ir más lejos. Como tantas veces sucede, operaciones pomposamente presentadas desde el punto de vista de la propaganda política se quedan en casi nada cuando se traducen en las páginas del Boletín Oficial."[6]

No obstante, está pendiente una "segunda descentralización" que deberá venir de la mano de las Comunidades Autónomas por imperativo de la distribución constitucional de competencias, la cual tampoco parece vaya a satisfacer medianamente a los municipios ni tener importantes consecuencias.

[6] Sanchez Moron, M. "La resditribución de competencias entre los órganos de gobierno de las entidades locales"en RDA, núm. extraordinario 2000. pags 55 y ss.

Los municipios españoles que integran Eixo forman parte de la Comunidad Autónoma de Galicia, una de las diecisiete Comunidades Autónomas existentes en el estado español, la cual en ejercicio de las competencias en materia de Régimen Local previstas en la Constitución y en los artículos 2.2.27.2 y 40 de su Estatuto de Autonomía, ha dictado la Ley 5/1997, de 22 de julio , Reguladora de la Administración Local de Galicia.[7]

III.2 . Los elementos institucionales de la Administración local.

Como ya hemos visto, las estructuras locales se articulan en un doble nivel organizativo: el municipio, pieza básica o estructurante del sistema,(artículo.140 CE) y un segundo nivel en el que se superponen una serie de entidades y estructuras de distinto origen o significado (artículo 141)-entre ellas la provincia, a la que nos referiremos especialmente por ser especialmente polémica dada su garantía constitucional,- que se caracterizan todas ellas por no representar en ningún caso una alternativa o sustitutivo del municipio en tanto que eje firme del sistema. Se trata, en todos los casos, de agrupaciones de municipios a las que se denominan isla, comarca, entes metropolitanos, mancomunidades, etc.

Este segundo nivel institucional viene configurado de muy diversa manera respecto al primer nivel, o nivel municipal. La Constitución diseña este escalón con mayor flexibilidad que el nivel básico o municipal caracterizado por la excesiva uniformidad. En efecto, junto a la variedad de instituciones del escalón supramunicipal se une también la diversidad de regímenes jurídicos dentro de cada tipo, lo cual incrementa más aún la versatilidad del mismo.

Sin embargo, a partir de esta notable heterogeneidad cabe aventurar una doble tipología de entes locales de nivel intermedio, a saber: los entes locales de asistencia y cooperación al municipio (básicamente, la provincia y la mancomunidad), con funciones de apoyo, suplencia de sus insuficiencias de apoyo, coordinación, financiación, etc.; y por otro lado aquellas otras instituciones con intereses propios y no únicamente de apoyo a la base municipal, y que actuarán en ocasiones como mecanismos de intervención del nivel estatal-autonómico sobre el sistema local (la comarca y los entes metropolitanos).

Señalar además que la estructura institucional local se cierra con las denominadas Entidades locales menores, o empleando la terminología de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en su artículo 45, Entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

Las leyes autonómicas regularan las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, las cuales se constituyen para la administración descentralizada de núcleos de población separados del municipio. Deberán contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio de concejales que integren el respectivo Ayuntamiento. En cuanto a las competencias la Ley 7/85, de 2 de abril no dice nada por lo que serán determinadas por las leyes de las Comunidades Autónomas.

[7] BOE 3 de octubre de 1997, núm. 237/1997.

Los artículos 153 y siguientes de la Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia, establecen el régimen jurídico de estas entidades locales menores, cuyas competencias de conformidad con el artículo 163 son: la administración y defensa de su patrimonio ;la ejecución de obras y prestación de servicios de su interés, la vigilancia, mantenimiento y limpieza de las vías urbanas, caminos rurales, montes, fuentes y lavaderos y aquellas otras que le delegue el municipio, previa aceptación por la entidad, y con la asignación de los recursos que sean necesarios para su ejercicio.

III.2.1. El nivel básico o primer nivel.

a) El municipio.

Ya se ha visto como la Constitución proyecta una garantía institucional respecto al municipio. También le da una base radicalmente democrática. Esto supone la reafirmación del carácter esencial de los municipios como elementos fundamentales del sistema político- representativo , son "cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos" (artículo.1.1 ley 7/1985) y de la organización del poder local; pero también y de forma indisoluble se les configura como administraciones públicas responsables de la prestación de servicios y funciones necesarias para la satisfacción de los intereses y necesidades de las colectividades locales.

En relación con las competencias del municipio en el derecho español hay que partir de la base de que la Constitución no señala cuales son sus competencias, sino que se limita a reconocer la autonomía de este ente local, cuyo alcance conceptual, como ya se ha comentado, tampoco queda determinado.

Cuando hablamos de competencias locales nos estamos refiriendo al volumen de poder político y administrativo que el ordenamiento jurídico atribuye al escalón local dentro de la organización territorial de poderes públicos.

Como antes se ha señalado, la Constitución no nos dice cuales son las competencias locales y además el Tribunal Constitucional[8] afirma que esta cuestión queda en nuestro ordenamiento diferida a la ley, que puede ser Estatal o de las Comunidades Autónomas según la distribución constitucional de competencias. Ahora bien del artículo 4 de la carta Europea de la Autonomía Local [9] y artículo 7 de la Ley 7/1985, que exige que las competencias propias se ejerzan en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, así como de la jurisprudencia constitucional[10], se desprende que sobre las materias de competencia municipal deben conferirse necesariamente a los municipios competencias de carácter decisorio.

[8] Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio.

[9] El artículo 4 de la carta Europea de la Autonomía Local señala que las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas, sin que puedan ser puestas en tela de juicio o limitadas por otra autoridad central o regional más que dentro del ámbito de la ley.

[10] Sentencia del Tribunal constitucional 40/1998.

Aplicando esta doctrina, la Ley 7/1985,de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local, en su artículo 7 dispone que las competencias locales pueden ser o bien propias, o bien conferidas por delegación.

Dejando de lado las competencias delegadas que lo serán por delegación del Estado o las Comunidades Autónomas, la ley configura las competencias el municipio a partir de dos núcleos claramente diferenciados. El primero de ellos ,que viene configurado en su artículo 26, párrafo 1º,es el integrado por los denominados servicios mínimos: aquellos que todos los municipios deben prestar necesariamente, por sí o asociados.

El segundo núcleo competencial se delimita en el artículo 25, párrafo 2, de la Ley 7/1985, que recoge un listado de materias en las que el municipio debe ejercer competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Se trata de materias estrechamente relacionadas con los servicios mínimos antes aludidos, pero la diferencia respecto a estos reside en que la Ley 7/1985, en este caso , no especifica el nivel de intervención del municipio o *quantum* de participación municipal, el cual si bien está garantizado por el reconocimiento de la autonomía a los municipios, vendrá establecido por el ordenamiento jurídico sectorial- estatal o autonómico- que regule cada una de las materias enumeradas en al artículo 25.

Además, el artículo 28 permite a los municipios realizar en términos generales ,actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, de una serie de materias que si prescindimos de la relativa a la "promoción de la mujer" ya está contempladas en el artículo 25.2: educación, cultura, sanidad y protección del medio ambiente. La Comunidad Autónoma de Galicia en la Ley 5/ 1997, de 22 de julio, de Administración Local, en su artículo 86 ha ampliado este listado específico a las materias de vivienda, atención primaria de la salud, juventud, deporte, ocupación y lucha contra el paro, archivos, bibliotecas, museos, conservatorios de música y centros de bellas arte, y el fomento de las estructuras agrarias y la prestación de servicios de interés público agrario.

c) El sistema de competencias municipal.

Teniendo en cuenta que el artículo 25.2 no habla de competencias sino de ámbitos materiales, respecto de los que precisamente caben competencias muy diversas, para analizar las competencias de los municipios será preciso hacer referencia, aunque sea someramente, a las leyes estatales y autonómicas que confieren las mismas .Como estamos tratando los municipios gallegos nos referiremos a las leyes territoriales de Galicia. El cuadro competencial así presentado deberá completarse con los servicios obligatorios previstos en al artículo 26 y las actividades complementarias en relación con las materias recogidas en el artículo 28.

Así tenemos:

Seguridad en lugares públicos.

Hay que hacer fundamentalmente referencia a la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana 1/1992, de 21 de febrero y también a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del estado 2/1986, de 13 de marzo.

La Ley Orgánica 1/1992, en su artículo 2.2, dispone que las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986 y de acuerdo con la legislación local en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de acuerdo con la legislación de actividades calificadas, sin perjuicio de la consideración como autoridades competentes en materia de seguridad a las autoridades estatales.

Por su parte el artículo 29.2 de dicha Ley otorga a los alcaldes la potestad sancionadora en relación con infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y otras infracciones leves como es la alteración de la seguridad colectiva, desordenes en las vías públicas espacios o establecimientos públicos etc.

En cuanto a la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de seguridad, autoriza a los municipios crear Cuerpos de Policía local; donde no los haya sus cometidos los llevar a cabo los alguaciles.

Ordenación del tráfico de vehículos y personas en la vía pública.

Esta materia viene regulada en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 3 de marzo, por el que se aprueba el texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y seguridad vial ,y los reglamentos que lo desarrollan.[11].Varias de estas normas han sufrido diversas modificaciones como consecuencia del llamado Pacto local:.Como ya se indicó anteriormente la Ley 11/1999 de 21 de abril de modificación de la Ley 7/1985,ha regulado cuestiones como la presunción de abandono de vehículos, reconociendo competencia a los municipios para la retirada de éstos.

Así tenemos que el control del tráfico en las vías urbanas y travesías se atribuye a la policía local; si no hay policía local, la vigilancia y disciplina en las travesías será competencia del Ministerio del Interior. Se habilita también a los municipios a regular en ordenanzas municipales la instalación de elementos provisionales o permanentes en las vías públicas, como instalación de contenedores o de mobiliario urbano; la retirada de vehículos y posterior depósito, la autorización de pruebas deportivas cuando

[11] Ha de tenerse en cuenta el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador en la materia y recientemente modificado por el real decreto de 14 de marzo de 2003; asimismo, el real decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de circulación y el Real decreto 772/1997,de 30 de mayo por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores y el Código de Circulación.

discurran íntegra y exclusivamente por el caso urbano, exceptuadas las travesáis y el cierre de vías urbanas cuando sea necesario.[12]

Al mismo tiempo se reconoce al Alcalde la competencia para imponer sanciones por las infracciones de las normas de circulación cometidas en las vías urbanas, aunque no cuando se trate de travesías ni tampoco cuando las infracciones sean las reguladas en el Título IV del Texto Articulado; asimismo tampoco puede imponer sanción de suspensión del permiso de conducción, que corresponde al Delegado del Gobierno.También se reconoce a los municipios competencia en materia de regulación de aparcamientos.

Finalmente, las entidades locales se hallan además representadas en el Consejo Superior de Seguridad Vial, órgano consultivo de cooperación incardinado en el Ministerio del Interior.

Protección civil, Prevención y Extinción de Incendios.

La singularidad de esta competencia por lo que se refiere a la prevención y extinción de incendios es que además constituye uno de los servicios mínimos municipales, en el caso de municipios de más de 20.000 habitantes.

En esta materia no habrá que perder de vista las previsiones sobre la protección de la naturaleza y el medio ambiente recogidas en la Ley de Galicia 9/2001, de 21 de agosto de Conservación de las Naturaleza y la Ley de Galicia,1/1995,de 2 de enero de Protección del Medio Ambiente.[13]

En el ámbito de la Protección Civil, tenemos en primer lugar la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, desarrollada por el Real decreto 407/1992, de 24 de abril.

Esta ley confiere a los municipios la competencia para aprobar los planes municipales de protección civil que deben ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma. Además la autoridad local en situaciones de grave emergencia podrá proponer las medidas adecuadas o adoptarlas en algunos casos. También cabe la posibilidad de ejercicio de competencias del Ministerio del Interior, cuando la naturaleza de la emergencia lo haga aconsejable. Por último, en caso de riego grave, catástrofe o calamidad pública, si no es posible comunicar con el subdelegado del gobierno, las autoridades locales también pueden movilizar los servicios necesarios.

De conformidad con el Tribunal Constitucional[14], la protección civil es una materia donde se dan competencias concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, por lo que la Comunidad Autónoma también podrá regular la misma y atribuir competencias a los municipios.

[12] Artículo 7 del Decreto Legislativo 339/1990,modificado por la Ley 5/1997, de 24 de marzo.

[13] BOE 25 de septiembre de 2001, núm 230/2001 y BOE 16-6-1995,núm. 143/1995,respectivamente.

[14] STC 133/1990, de 9 de julio

Ordenación, gestión y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines; pavimentación de las vías públicas y conservación de caminos rurales.

En primer lugar y por lo que al urbanismo respecta, debe tenerse en cuenta que se trata de una competencia exclusiva autonómica ,y que el estado sólo puede incidir en cuestiones muy concretas, al amparo por ejemplo de sus competencias en materia expropiatoria o del título del artículo 149.1.1 de la Constitución española.

Quiere con ello decirse que serán precisamente las leyes autonómicas, esencialmente, las que confieren competencias a los entes locales en esta materia. Pero aquí la problemática es muy rica; señalar que el Tribunal Constitucional considera que el otorgamiento de licencias urbanísticas constituye como regla general parte integrante del contenido competencial mínimo de la autonomía local.

Además de las licencias derivadas de la ejecución del planeamiento municipal los municipios conservan en la zona marítimo terrestre sus facultades de otorgamiento de licencias-con la excepción referida más adelante-,sin perjuicio de que también sean necesarios los títulos demaniales (autorizaciones y concesiones).Junto a ello la Ley 12/1988, de Costas, atribuye al municipio el informe [15]en el otorgamiento de títulos demaniales y en los expedientes de deslinde y las obligaciones municipales sobre limpieza, higiene y salubridad de las playas y sobre vigilancia de la normativa e instrucciones estatales sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas; también alude a la prestación de servicios de temporada en las playas, pero ahí los ayuntamientos sólo tienen preferencia en el otorgamiento de autorizaciones.

En materia de carreteras, la Ley 25/1988, otorga una mayor intervención a los municipios en el caso de los tramos urbanos, salvo las travesías, permitiendo en estos casos autorizaciones en la zona de dominio público con informe vinculante de la Administración del Estado.

Excepciones al otorgamiento de licencias lo constituyen los supuestos de obras de interés general reguladas en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, la Ley 25/1988 de 29 de julio de Carreteras así como en el Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, para las obras hidráulicas de interés general[16]; o las obras en las zonas de interés para la Defensa Nacional, conforme a la disposición Adicional Novena de la Ley 22/1988 de Costas en su modificación operada por la Ley 53/2002, en su lugar se exige que se recabe informe preceptivo de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento, relativo a la conformidad o disconformidad de la obra con los instrumentos de ordenación territorial

También la legislación gallega acoge estas exclusiones y así, la Disposición Adicional segunda de la Ley 8/1993, de 23 de junio, de la Administración Hidráulica de Galicia, señala que los proyectos de obras

[15] Se trata de un informe preceptivo tras la modificación del artículo 58.2 de la Ley 7/1985, Reguladora de la Bases del Régimen Local por la Ley 11/1999.

[16] Artículo 127 del Texto Refundido de la Ley de Aguas .

hidráulicas que no agoten su funcionalidad en el término municipal en que se ubiquen no se sujetan a licencia municipal ni a cualquier acto de control preventivo por parte del ayuntamiento.

Una fórmula semejante pero para obras de carreteras viene prevista en la Ley de Galicia 4/1994, de 14 de septiembre, de normas reguladoras de las Carreteras.[17]

Esta ley, distingue en su artículo 4 entre carreteras de titularidad autonómica y carreteras de las entidades locales y en el artículo 8 reconoce como competencias locales, el proyecto, construcción, gestión, explotación, conservación y señalización de los tramos de red de su titularidad, así como el ejercicio en la misma de las funciones de disciplina viaria, sin perjuicio de los acuerdos que pueda alcanzar con la Xunta de Galicia para el desempeño de estas funciones.

Por lo que se refiere a suelos protegidos, por ejemplo suelo no urbanizable o rústico, la legislación de las Comunidades Autónomas confieren en materia de licencias y disciplina urbanística importantes competencias a las Comunidades Autónomas.

En efecto, si bien La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia[18], en su artículo 25 prevé el otorgamiento de licencia municipal para suelo rural sin necesidad de intervención autonómica en los supuestos previstos en el mismo; sin embargo para los restantes casos se requiere licencia autonómica.

En cuanto al planeamiento urbanístico, la citada Ley de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, aparte de regular una nueva figura del planeamiento que se denomina plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural que corresponde formular y aprobar a la Comunidad Autónoma; sigue el criterio marcado por la jurisprudencia de mantener el procedimiento de aprobación del planeamiento general en dos fases: la aprobación inicial y la provisional, así como su tramitación y la obligación de recabar los informes necesarios para completar el expediente que corresponde al municipio, y la aprobación definitiva que corresponde al Consellerio.

La competencia para la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo se atribuye, en principio, al ayuntamiento, aunque en caso de los planes de sectorización y planes especiales no previstos en el plan general, se exigirá previamente la emisión de un informe preceptivo y vinculante de la Consellería.

Finalmente, la citada Ley atribuye a los municipios gallegos la facultad de imposición de sanciones urbanísticas.

Por lo que respecta a la promoción y gestión de viviendas, además de su evidente conexión con el urbanismo, hay que tener en cuenta que el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, en su artículo 276, regula los patrimonio municipal del suelo, uno de cuyos destinos puede ser la construcción

[17] BOE de 20 de diciembre de 1994, núm.303/94.
[18] BOE de 21 de enero de 2003, núm.18/03.

precisamente de viviendas de promoción pública. El artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, menciona además la vivienda dentro de las actividades complementarias de las otras Administraciones Públicas que pueden llevar a cabo los municipios.

La Ley 9/2002,de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, en su artículo 3 incluye entre las competencias concernientes al planeamiento ,las cuales son fundamentalmente municipales, la facultad de calificar terrenos para la construcción de viviendas sujetas a los diferentes regímenes de protección pública. Y entre las facultades relacionadas con la competencia urbanística relativa a la intervención en la regulación del mercado del suelo, la de constituir y gestionar por los municipios patrimonio municipal del suelo y regular los suelos urbanos y urbanizables como garantía de derecho a una vivienda digna.

Finalmente por lo que se refiere a la pavimentación de las vías públicas, el artículo 26.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril afirma que se trata de un servicio mínimo municipal en cualquier municipio; ahora bien tratándose de obras de urbanización es posible que su ejecución quede encomendada a una Junta de Compensación o entidad semejante regulada en la legislación autonómica.

En cuanto a la conservación de caminos y vías rurales, no se puede perder de vista la Ley 3/1995 de Vías Pecuarias, legislación básica dictada por el Estado; el artículo 11 de esta ley señala que la modificación de su trazado por razones de interés público sólo podrá llevarse a efecto previo informe de las corporaciones locales afectadas. En este y en otros casos, la competencia de los municipios más allá de la conservación es de mero informe.

Patrimonio Histórico Artístico.

En esta materia, hay que tener en cuenta que poseen competencias tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. Las normas estatales más importantes son la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Nacional, de 25 de junio, que ha experimentado diversas modificaciones y la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, de incorporación de la directiva 93/7/CEE del Consejo, sobre restitución de bienes culturales ilegalmente exportados del territorio de un Estado miembro de la Comunidad.

De acuerdo con la distribución constitucional de competencias compete a las Comunidades Autónomas la declaración de un bien como bien de interés cultural. Mediante Ley 8/1995, de 30 de octubre, de Patrimonio Cultural,[19]Galicia ha regulado esta materia.

De conformidad con esta normativa, los municipios cooperaran con los organismos competentes en la conservación y custodia del Patrimonio Cultural y del Patrimonio Histórico español[20]; además se les dará

[19] BOE 1-de diciembre de 1995, núm. 287/1995.

[20] Artículo 4. *Colaboración de las corporaciones Locales*:1. Los ayuntamientos tienen la obligación de proteger, defender, realzar y dar a conocer el valor cultural de los bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia que se ubique en su término municipal.2. Les corresponde, asimismo, adoptar , en caso de urgencia, las medidas cautelares necesarias para salvaguardar los bienes del patrimonio cultural de Galicia que viesen su interés amenazado.

audiencia en los procedimientos de declaración de bien de interés cultural y verán limitadas sus competencias urbanísticas por esta causa. Así , no podrán demoler un inmueble afectado por un expediente para la declaración de bien de interés cultural si la declaración de ruina no es firme ;requiriéndose en todo caso autorización de la Administración competente; no podrán otorgar licencias sin autorización de la Administración competente mientras no haya aprobado un plan especial de protección. Junto a ello, los Ayuntamientos están obligados a redactar un plan especial de protección cuando se haya declarado un conjunto histórico o zona arqueológica; ese plan debe redactarse con informe favorable de la Administración competente para la declaración de bien de interés cultural.

Protección del Medio Ambiente.

En este caso nos encontramos ante una materia en la que corresponde al Estado dictar las bases sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan establecer modalidades adicionales de control.

Por otra parte, la amplitud y horizontalidad de la competencia medioambiental implica inexorablemente su entrecruzamiento con otras competencias. El caso de la ordenación del territorio y el urbanismo es paradigmático. Pero, además, dentro del medio ambiente es posible encuadrar sin gran esfuerzo alguno de los servicios mínimos municipales del artículo 26.Pensemos, por ejemplo, en el caso de la recogida de residuos, que es servicio obligatorio en todos los municipios, o en el supuesto del tratamiento de residuos, que lo es en los casos de los municipios de más de 5.000 habitantes: la legislación de residuos, como veremos, ha ampliado estas obligaciones mínimas municipales.

Pero, además, en el caso de los municipios con población superior a 50.000 habitantes, se prevé justamente como servicio mínimo municipal la protección del medio ambiente, algo muy amplio e impreciso.

Para fijar el ámbito competencial de los municipios en esta materia hay que tener en cuenta numerosas normas de Derecho estatal, que van desde el preconstitucional, pero todavía vigente Reglamento de Actividades Molestas Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30-11-1961 y normas relativas a la protección del ambiente atmosférico[21],así como las normas sobre envases[22],residuos[23] y por último, la normativa sobre espacios naturales.[24]

Por otra parte también hay que tener en cuenta la normativa emanada de las Comunidades Autónomas y así en el caso de Galicia tenemos: La ley 1/1995, de 2 de enero de Protección del Medio Ambiente; la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de Protección contra la Contaminación Acústica[25];la Ley 10/1997, de 22 de agosto, de Residuos Sólidos Urbanos;[26]la Ley 8/2001, de 2 de agosto, de Protección de la calidad de las

[21] Ley 38/1972, de 22 de diciembre.

[22] Ley 11/1997, de 24 de abril y su Reglamento aprobado por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

[23] Ley 10/1998, de 21 de abril.

[24] Ley 4/1989, de 27 de marzo y sus modificaciones.

[25] BOE de 3 octubre de 1997, núm. 237/97.

[26] BOE 3 de octubre de 1997, núm. 237/1997.

aguas de las Rías y Ordenación del Servicio Público de Depuración de las Residuales Urbanas[27]; la Ley 9/2001, de 21 de agosto de Conservación de la Naturaleza; la Ley 8/2002, de 18 de diciembre, de Protección del Medio Ambiente Atmosférico[28].

Con la única excepción de la legislación de residuos, todas estas normas ofrecen una protección del medio ambiente de tipo no integrado, sin embargo, no debe perderse de vista la normas comunitarias que si prevén sistemas integrados de protección del medio ambiente; básicamente, las directivas en relación con el impacto ambiental[29] y la directiva sobre el control integrado de la contaminación[30].

En relación, en primer lugar, con las actividades calificadas, la normativa aplicable confiere importantes competencias a los municipios. Así el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, confiere a los Alcaldes competencias en relación con el otorgamiento de licencias para esas actividades, la vigilancia para el mejor cumplimiento de las disposiciones aplicables, el cumplimiento de las condiciones de la licencia y la subsanación de las deficiencias observadas así como la potestad sancionadora, sin perjuicio de la competencia de otros organismos, pero además el mismo precepto otorga a los ayuntamientos competencia para regular mediante ordenanza todo lo que se refiere a los emplazamientos de esas actividades .En algunos casos, dicha licencia se supedita a la concurrencia de otras autorizaciones, como en los supuestos de autorización integrada de la contaminación integral que compete a la Comunidad Autónoma[31]o a los informes vinculantes de la misma.

En cuanto a la normativa sobre protección del ambiente atmosférico, la Ley estatal confiere a los alcaldes potestad sancionadora, además de que los ayuntamientos deben aprobar ordenanzas en relación con las zonas declaradas contaminadas atmosféricamente. En Galicia se ha dictado la Ley 8/2002, de 18 de diciembre de Protección del Ambiente Atmosférico, la cual prevé las competencias de los municipios en su artículo 38.En su artículo 12 regula los mapas de cargas y niveles críticos de Galicia con participación de los municipios; el artículo 14 autoriza a los municipios a proponer a la Xunta la aprobación de planes de saneamiento de la calidad del aire y el artículo 15.3, reconoce la competencia del Alcalde para adoptar una serie de medidas previstas en la ley en zonas afectadas por una situación de alerta atmosférica. Asimismo, el artículo 23 impone a los municipios la obligación de controlar las emisiones procedentes de actividades domésticas y de servicios y las de los vehículos de motor que circulen en el término municipal.

Por lo que se refiere a la normativa de envases, la Ley estatal 11/1997, de 24 de abril, establece una participación de las entidades locales en los sistemas integrados de gestión de los envases, mediante convenios de colaboración con las entidades encargadas de la gestión del sistema. Para ello, las entidades locales establecerán, de acuerdo con lo que dispongan esos convenios, sistemas de recogida selectiva de

[27] BOE 25 de septiembre de 2001, núm. 230/2001.

[28] BOE 21 de enero de 2003, núm. 18/2003.

[29]Directivas desarrolladas por el Real decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio ,modificado por el Real Decreto Ley 6/2000, de 6 de octubre y posteriormente por la Ley 6/2001 de 8 de mayo.

[30] Directiva 96/1991, sobre prevención y control integrado de la contaminación ambiental, transpuesta por la Ley 16/2002 .

[31] Artículo 29 de la Ley 16/2002.

residuos. Si la Comunidad Autónoma ha aprobado un plan de gestión de los residuos, las entidades locales participaran voluntariamente en los sistemas integrados de gestión a través de las Comunidades Autónomas, el cual deberá prever un mecanismo de compensación financiera del coste adicional para las entidades locales. En todo caso, la potestad sancionadora está reservada a las Comunidades Autónomas.

En relación con la normativa de residuos, la regulación a nivel estatal se encuentra en la Ley 10/1998, de 21 de abril, en la cual se prevén importantes competencias de las entidades locales en esta materia, incluso impone nuevas obligaciones que van más allá del artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En efecto, determinados servicios que antes sólo eran obligatorios para los municipios de más de 5.000 habitantes se extienden ahora a todos los municipios, como es el caso del transporte y eliminación de los residuos. También se exige ahora de todos los municipios la implantación de sistemas de recogida selectiva de residuos, sin perjuicio de lo previsto en la normativa de envases; es la propia Ley 10/1998, por otra parte, la que regula el modo como se debe verificar por los entes locales la recogida de los residuos urbanos. Por supuesto podrá utilizarse tanto la gestión directa como la indirecta. Pero, además, el artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, prevé la reserva a favor de las entidades locales de la recogida, tratamiento y aprovechamiento de los residuos.

La Ley gallega 10/1997, de Residuos Sólidos Urbanos, de 22 de agosto, en su artículo 26 atribuye a los municipios, por sí o asociados, el proceso de gestión de los residuos sólidos urbanos, ostentando por tanto la condición de gestor y realizando las operaciones de recogida transporte y valorización de los residuos.

Cada municipio establecerá de acuerdo con el Plan de residuos sólidos urbanos de Galicia, un plan municipal de recogida de residuos sólidos con implantación de recogida selectiva. También corresponderá a los municipios el transporte hasta las estaciones de transferencias o plantas de tratamiento, a partir de lo cual la titularidad de los mismos pasará a ostentarla Sogama (Sociedad Gallega del Medio Ambiente)

Las Diputaciones Provinciales apoyaran a los municipios en el establecimiento y adecuada prestación de los servicios de recogida y transporte de los residuos y contribuirán a la creación del Consorcio para la gestión de los residuos sólidos urbanos cuya función primordial es la realización de las funciones de gestión de los residuos sólidos urbanos que la Ley encomienda a los municipios. Su composición la integran, representantes de la Xunta, de la Sociedad Gallega del Medio Ambiente (Sogama) y los municipios.

Por último, en relación con la normativa estatal sobre espacios naturales, nada se prevé en relación con el tema que nos ocupa. Pensemos sin embargo en las posibilidades indirectas que tienen los municipios para proteger los espacios naturales a través del planeamiento urbanístico, en la medida en que éste, a través de la prohibición y regulación de actividades en suelo no urbanizable protegido puede dar lugar a una elevación del nivel de protección. Así la Ley gallega 9/2001, de 21 de agosto de Conservación de la Naturaleza, señala en su artículo 17 la posibilidad de que la Consellería de Medio Ambiente, a instancia del ayuntamiento, declare un espacio natural de interés local cuya gestión corresponde al municipio.

Por su parte, la citada la Ley gallega 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza, en su artículo 38 reconoce a los municipios las competencias siguientes:

a) Aprobar las ordenanzas correspondientes, o adaptar las ya existentes, de acuerdo con las finalidades y medidas previstas en la propia Ley, previo informe de la Consellería de Medio Ambiente; b) Comprobar y exigir que los proyectos técnicos que acompañen a la solicitud de licencia municipal para ejercer actividades clasificadas potencialmente como contaminadoras de la atmósfera contengan las determinaciones mínimas establecidas reglamentariamente ;c) Adoptar provisionalmente medidas de situación de alerta atmosférica;d) Implantar y gestionar las estaciones de vigilancia de la calidad del aire en los núcleos urbanos del término municipal de conformidad con lo establecido en esta Ley; e) Imponer las sanciones correspondientes; f) Adaptar los planes de ordenación urbanística a las prescripciones de la presente Ley; g) establecer el control sanitario sobre industrias, actividades y servicios y transporte, en relación con la contaminación atmosférica; h) Participar con la Administración de la Xunta de Galicia en al elaboración de los instrumentos de planificación ambiental, los procedimientos y las acciones previstas en la presente Ley, a través del Comité Gallego de Integración y Coordinación Ambiental.

Destacar también las competencias atribuidas a los municipios por la Ley gallega 8/2001, de 2 de agosto, de Protección de la Calidad de las Aguas en las Rías de Galicia y de Ordenación del servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas. Esta ley declara de interés general de la Comunidad Autónoma el servicio de depuración de las aguas residuales urbanas, que será gestionado por la Administración Hidráulica de Galicia. El ámbito material de la Ley comprende la regulación, planificación, aprobación definitiva de los proyectos, la construcción, gestión, explotación y mantenimiento de las estaciones depuradoras de aguas residuales, redes de colectores generales y emisarios submarinos que formen parte de la programación de depuración o el saneamiento de la Xunta, así como la reutilización, en su caso, de las aguas residuales depuradas. Quedan excluidas de su ámbito material, las redes de alcantarillado cuyo proyecto, construcción y gestión corresponda a las entidades locales de forma exclusiva.

El artículo 7 de esta Ley confiere a las entidades locales la promoción, redacción y propuesta a la Xunta, para su aprobación de planes y proyectos de las obras e instalaciones; la contratación y ejecución de las obras e instalaciones que les correspondan con arreglo a los planes y proyectos previamente aprobados y de las que les encomiende la Comunidad; la gestión y explotación de las obras e instalaciones; y la participación en el Reglamento Autonómico regulador de los servicios de depuración. La Ley permite a la Administración Hidráulica de Galicia la encomienda de gestión de este servicio a las entidades locales, tanto en cuanto la construcción como en cuanto al explotación de las instalaciones.

Un ámbito en que por sus propias características resulta de gran importancia la actuación municipal es el de la contaminación acústica. La Ley gallega 7/1997, de 11 de agosto de Protección contra la Contaminación Acústica, prevé como competencia municipal dictar ordenanzas sobre ruidos y vibraciones; además la Ley impone a los ayuntamientos que no otorguen licencia de apertura de las instalaciones o actividades o establecimientos si los proyectos presentados por los interesados no se ajustan a lo dispuesto

en la misma. Además en las licencias de apertura y en las declaraciones de incidencia ambiental deberán señalarse las medidas correctoras de conformidad con la misma Ley.

Además los Ayuntamientos deben de cumplir las obligaciones mínimas en relación con el control sanitario del medioambiente (contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales y residuos urbanos e industriales, vibraciones y ruidos) que prevé el artículo 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril; General de Sanidad.

Para acabar con este apartado y por lo que respecta a la normativa de impacto ambiental, indicar que la Ley gallega 1/1995, de 2 de enero ,de Protección del Medio Ambiente, autoriza la delegación en los Ayuntamientos del Informe de Impacto Ambiental siempre que el Ayuntamiento cuente y acredite medios técnicos, personales y materiales suficientes; obliga a que los instrumentos de ordenación urbanística tengan en cuenta la defensa del medio ambiente y reconoce a la Administración local la competencia en materia de inspección y sancionadora.

No olvidar que el artículo 28 menciona expresamente la protección del medio ambiente dentro de las actividades complementarias de las de otras Administraciones Públicas que pueden llevar a cabo los municipios.

Abastos, Mataderos, Ferias, Mercados y Defensa de Usuarios y Consumidores.

Este epígrafe engloba, como fácilmente se aprecia, competencias municipales muy diversas.

Es evidente la relación entre abastos, ferias y mercados. Los mercados son servicios mínimos municipales en municipios de más de 5.000 habitantes, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. El artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, declara la reserva a favor de las entidades locales, entre otras materias, en relación con los mercados y lonjas centrales ; lo que significa que los mismos, previo acuerdo adoptado con los requisitos legales pertinentes, pueden devenir en servicios vedados a la iniciativa económica privada. Ello hay que entenderlo de acuerdo con una constante jurisprudencia[32] referido exclusivamente a los mercados centrales o de abastos, no a los mercados minoristas.

Esta competencia se relaciona a su vez con la ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, la cual atribuye competencias a los ayuntamientos en relación con la autorización- o prohibición- de la venta ambulante en todo el territorio municipal; y también con la competencia sobre el control de alimentos y bebidas, que se configura, a su vez, como servicio mínimo municipal

Por lo que se refiere a mataderos, debe recordarse que los mismos se consideraban servicios mínimos municipales hasta el Decreto Ley 7/1996, de 7 de julio de medidas liberalizadoras del mercado.

Por lo demás señalar que en toda esta materia incide en buena medida las competencias municipales en materia de salud pública a la que nos referiremos en el apartado siguiente.

[32] Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1981.

Finalmente, en relación con la protección y defensa de los consumidores y usuarios, la legislación estatal atribuye diversas competencias a los municipios. En efecto, la Ley 26/1984, de 19 de julio, General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, en su artículo 4 dispone que corresponde a las autoridades locales promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la legislación estatal y, en su caso, la de las Comunidades Autónomas; especialmente en relación con la información y educación de los usuarios y consumidores, estableciendo las oficinas y servicios correspondientes; la inspección de los productos y servicios; apoyo y fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios y el ejercicio de la potestad sancionadora.

Protección de la Salubridad Pública.

Esta materia comprende por lo que se refiere a la legislación estatal, principalmente las competencias de los municipios derivadas de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad así como las relativas al control de alimentos y bebidas o las de protección al consumidor.

Entre las competencias derivadas de la Ley General de Sanidad, el artículo 42 alude, además de las obligaciones mínimas de los ayuntamientos en relación con el control sanitario del medio ambiente al que nos referimos en la letra F), Protección del Medio Ambiente, el control sanitario de industrias, actividades y servicios y transportes. Estas obligaciones mínimas conectan con algunos servicios mínimos previstos en el artículo 26, tales como la recogida y tratamiento de residuos o la limpieza viaria, cementerios-incluyendo, policía mortuoria- o incluso el abastecimiento domiciliario de aguas potables o el control de alimentos y bebidas. Por último, el artículo 28, relativo a las actividades complementarias que pueden llevar a acabo los municipios, menciona expresamente el caso de la sanidad.

La Ley 7/2003, de 9 de diciembre de Ordenación sanitaria de Galicia[33], en su artículo 24 reitera estas competencias.

Participación en la Gestión de la Atención primaria de la Salud.

Es indudable la conexión de esta competencia con la que acabamos de estudiar. Sin embargo, en el caso que ahora nos ocupa, estamos ante una competencia sanitaria mucho más directa. El precepto alude simplemente a *participación* y ello admite muchas graduaciones; en realidad, estamos ante un caso en el que la Ley 7/1985 de 2 de abril, se limita a consagrar genéricamente el derecho de participación del municipio en relación con determinado aspecto material d la sanidad. De este modo, a la hora de precisar el grado de participación hay que acudir a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de sanidad, en su condición de garante de unos mínimos competenciales indispensables a los municipios en materia sanitaria, y a la legislación gallega en la materia, constituida por la Ley 7/2003, de 9 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de Galicia a la que nos hemos referido anteriormente.

[33] BOE de 14 de enero de 2004, núm. 12/04.

Se trata de un tema muy amplio y complejo por lo que nos limitaremos a señalar que, en general, las competencias de los ayuntamientos en relación con la atención primaria de salud son escasas, salvo que los mismos fueran titulares de los establecimientos hospitalarios, en cuyo caso, incluso, se establece una adscripción funcional de estos a los servicios de salud de la Comunidad Autónoma. Básicamente, pues, esta competencia supone únicamente una importante participación orgánica en cada área de salud.

Para los municipios gallegos la atención primaria supone además una actividad complementaria de otras administraciones públicas.

Cementerios y servicios funerarios.

En relación con esta cuestión, no hay que perder de vista, en primer lugar, que los cementerios constituyen un servicio mínimo municipal en todos los municipios.

Incide en esta materia también las competencias sanitarias en materia de policía mortuoria. Por lo demás lo servicios mortuorios hasta el Decreto Ley 7/1996, de medidas liberalizadoras del mercado, estaban incluidos en el artículo 86.3 de la Ley 7/1985; es decir, hasta ese momento estaba declarada la reserva a favor de los municipios en relación con tales servicios; a partir del citado Decreto Ley, los ayuntamientos pueden someter a autorización la prestación de tales servicios.

Prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Debe tenerse en cuenta que esta es una materia en la que, en principio, las Comunidades Autónomas tiene la competencia exclusiva por lo que deberá estarse a la legislación autonómica para saber cuáles son las concretas competencias de los municipios en esta materia. De cualquier modo, la Ley 7/1985 y la Ley de Administración Local de Galicia, confiere aquí Título habilitante suficiente para que los municipios realicen actividades en este ámbito, ya que ello es perfectamente compatible con la organización y realización de actividades similares por parte de otros entes públicos.

Por otra parte alguna ley estatal, como la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, establece ciertas obligaciones que atañen a los municipios; por ejemplo los planes urbanísticos deberán prever la adaptación de las vías públicas, parque y jardines a las personas con minusvalía, y asimismo se preverá una reserva de aparcamientos para minusválidos.

Desde otro punto de vista, la referencia que el artículo 28 efectúa a la promoción de la mujer dentro de las actividades complementarias que pueden realizar los municipios resulta en buena medida incardinable en esta materia.

Suministro de agua y alumbrado público; servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

En relación con los apartados de este epígrafe señalar que algunos de ellos constituyen servicios mínimos municipales. En concreto, lo son el suministro de agua potable a domicilio, el alumbrado público, la limpieza viaria, el alcantarillado y la recogida de residuos en todos los municipios.

En relación con el abastecimiento de agua, hay que tener en cuenta las previsiones del Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, así como el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico. Estas normas tratan a los ayuntamientos como simples concesionarios y condiciona la concesión a la constitución de mancomunidades, consorcios o entidades semejantes.

Por lo que respecta al alumbrado público, baste recordar que se trata de un servicio *uti universi*, sobre el que las entidades locales no pueden establecer tasas.

En cuanto al tratamiento de residuos, ya hemos visto que la Ley 10/1998 de residuos, citada anteriormente, señala que el transporte y eliminación de los mismos son servicios obligatorios en todos los municipios. También se exige ahora de todos los municipios de más de 5.000 habitantes la implantación de sistemas de recogida selectiva de residuos, sin perjuicio de lo previsto en la normativa de envases.

Por último, en cuanto a las aguas residuales y las competencias de los municipios gallegos no hay que perder de vista la regulación contenida en la Ley 8/2001, de 2 de agosto, de Protección de la Calidad de las Aguas de las Rías de Galicia y Ordenación del Servicio Público de Depuración de las residuales urbanas, remitiéndonos en este punto a lo indicado en el apartado F) Protección del Medio Ambiente, de este trabajo.

Añadir que la normativa gallega se enmarca en la normativa comunitaria constituida por la directiva 91/271/CEE, posteriormente modificada por la directiva 98/15/CE, de 27 de febrero que han sido transpuestas por el Estado español a través del Decreto 11/1995, de 28 de diciembre y sus normas de desarrollo.[34]

Transporte Público de Viajeros.

El transporte público de viajeros se declara servicio municipal mínimo en los municipios de más de 50.000 habitantes.

[34] El Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre ha sido desarrollado por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, modificado por el Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre, de adaptación de la directiva 98/15/CE.

De conformidad con la distribución constitucional de competencias y la interpretación que de la misma ha hecho el Tribunal Constitucional[35], será la legislación autonómica la que deberá conferir competencias a los municipios en esta materia.

En el caso de Galicia hay que partir de la Ley 6/1996, de 6 de julio de Coordinación de los Servicios de Transportes Urbanos e Interurbanos [36].Esta Ley reconoce a los municipios la competencia sobre la ordenación y gestión de los transportes urbanos que discurren íntegramente por su término municipal, sin perjuicio de las facultades de ordenación general y de coordinación de los transportes que corresponde a la Xunta.

Así, en los municipios de hasta 50.000 habitantes, la ampliación o establecimiento de servicios urbanos cuando afecten a servicios interurbanos se someterán a una serie de reglas previstas en la ley; en estos mismos casos, cuando se trate de municipios de más de 50.000 habitantes, la ampliación o establecimiento de los servicios se coordinará a través de planes de explotación, aprobados inicialmente por los municipios y definitivamente por la Xunta.

Asimismo compete a los municipios la tramitación y otorgamiento de las licencias de autotaxi.

Actividades o Instalaciones Culturales y Deportivas; Ocupación del Tiempo Libre; Turismo.

Primeramente indicar que algunas de las obligaciones mínimas municipales, como la existencia de biblioteca pública en municipios de más de 5.000 habitantes, para la Ley gallega (artículo 81.a) en municipios de más de 1000 habitantes, o la de establecer instalaciones deportivas de uso público en los municipios de más de 20.000 habitantes se relacionan directamente con estas materias.

Además el artículo 28 menciona expresamente a la cultura en relación con las actividades complementarias de las otras Administraciones Públicas que pueden llevar a cabo los municipios y la Ley de Administración Local de Galicia amplía este listado, entre otras, a las materias de juventud, deporte, archivos, bibliotecas, museos, conservatorios de música y centros de bellas artes.

En este ámbito hay que tener en cuenta por lo que se refiere a la legislación gallega, Ley 14/1989, de 11 de octubre, reguladora de las Bibliotecas[37] y la Ley 10/1997, de 22 de noviembre, reguladora de los Deportes de Galicia[38] y la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y promoción del Turismo[39].

[35] La Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, declaró inconstitucional algunos preceptos de la Ley 16/1987, de Ordenación de los transportes terrestres, que suponían una regulación general de carácter supletorio, en relación con los transportes urbanos, porque el estado no contaba con título competencial para ello.

[36] BOE 22 de agosto de 1996, núm. 203/96.

[37] BOE de 9 de febrero de 1990, núm. 35/90.

[38] BOE de 17 de diciembre de 1997, núm. 301/97.

[39] BOE de 3 de octubre de 1997, núm. 237/97.

En cuanto al deporte, el artículo 2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, señala que el Estado coordinará la actuación de la Comunidades Autónomas y en su caso de las entidades locales, en relación con aquellas competencias que manifiesta y directamente puedan afectar a los intereses generales del deporte de ámbito nacional y prevé la participación de los entes locales en diferentes órganos deportivos.

Por su parte la Ley de los Deportes de Galicia en sus artículos 12 y 13 regula las competencias de los entes locales y concretamente para los municipios el artículo 13 establece las siguientes:

1. Fomentar y promocionar la actividad deportiva en su territorio respectivo, en los términos de la legislación vigente y de la presente Ley.

2. Autoriza, de conformidad con los requisitos generales, la realización de actividades deportivas fuera de las instalaciones deportivas y en el patrimonio público municipal.

3. Promover y tutelar y, en su caso, ejecutar en el ámbito de su competencia los programas generales del deporte en edad escolar de la Administración Autonómica, mediante la colaboración con la misma, así como con entes locales, federaciones deportivas gallegas u otras asociaciones deportivas.

4. Construir instalaciones deportivas de carácter comunitario de conformidad con el Plan general de instalaciones y equipamientos deportivos, velar por la plana utilización de las existentes en su término, procurando la participación de las asociaciones deportivas de su ámbito municipal en la optimización del uso de las mismas, y cuidar sus condiciones de higiene y seguridad.

5. Llevar un censo actualizado de instalaciones deportivas de su término.

6. Velar para que en los planes de ordenación urbanística se establezcan las reservas de espacios y calificaciones de zonas para la práctica del deporte y la instalación de equipamientos deportivos en los instrumentos de ordenación urbanística.

7. Cooperar con otros entes públicos o privados para llevar a cabo el cumplimiento de los programas generales que establezca la Administración Autonómica y, en general, el cumplimiento de las finalidades contempladas en la ley.

8. Fomentar la creación de asociaciones deportivas, especialmente en los centros de enseñanza, barrios y centros de trabajo.

9. Cualesquiera otras facultades atribuidas legal o reglamentariamente que contribuyan a los fines u objetivos de la presente Ley.

Por último y por lo que se refiere al Turismo, la Constitución permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en relación con la promoción y ordenación del turismo de su ámbito territorial.

La Ley de Galicia 9/1997, de 21 de agosto de ordenación y promoción del Turismo, únicamente se refiere como Administración Turística a la Administración Autonómica y no a los entes locales gallegos (artículo 6).De acuerdo con esta Ley, los municipios únicamente podrán proponer a la Xunta la declaración de municipio turístico (artículo 8).

En relación con ello, recordar que los municipios turísticos cuentan con un régimen específico en la Ley Gallega de Administración Local concretado en los artículos 90 a 92.

Sin embargo, aunque esta Ley nada diga, parece lógico que el reconocimiento del Turismo como un ámbito material de atribución de competencias a los municipios por el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local y por la Ley de Administración Local de Galicia, permite suponer que al menos los municipios podrán llevar a cabo actividades de promoción del turismo.

Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración Educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

De conformidad con la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) y la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, modificadora de la anterior-en el marco del Pacto Local- y la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE),e incluso la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de la Calidad de la Educación, los municipios participan en la programación de la enseñanza a partir de su participación en órganos como es el Consejo Escolar del Estado o el órgano equivalente de la Comunidad Autónoma; tiene deberes de colaboración incluso a nivel económico; tiene la posibilidad de ser titulares de centros docentes públicos y de celebrar convenios en relación con determinadas enseñanzas ;y participan además en la vigilancia de la escolarización obligatoria, se supone que en relación con los menores residentes en el término municipal.

Todas las competencias a las que nos hemos estado refiriendo son competencias propias de los municipios. Sin embargo, el epígrafe no estaría completo si no hiciéramos una breve referencia a las competencias delegadas, es decir aquellas, delegadas por el Estado o por las Comunidades Autónomas a los municipios en el ámbito de sus intereses propios. El régimen jurídico de estas competencias viene previsto en los artículos 7.3 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. El primero establece unas reglas generales basadas en el consentimiento de que el instrumento de delegación pueda prever técnicas de dirección y control de oportunidad y en la garantía de las potestades municipales de autoorganización en el ejercicio de las competencias delegadas. El artículo 27 desarrolla las reglas anteriores determinando los elementos que deben concurrir en la delegación, que se cifran en el alcance, contenido, condiciones y duración de las mismas, en los controles que se pretendan ejercer y en los medios que se transfieran.

III.2.2. El nivel intermedio.

a) La provincia.

La provincia, aparece en la Constitución, junto con el municipio y las Comunidades Autónomas, formando parte de la organización territorial del Estado (artículo. 137 CE)

Inmediatamente ambas instituciones locales, municipio y provincia, son objeto de una neta diferenciación constitucional, y, en consecuencia van a recibir un tratamiento normativo radicalmente distinto.

Entre las diferencias que separan el tratamiento constitucional del municipio del relativo a la provincia, debe ponerse el acento en la contundencia y precisión con que se define la configuración municipal (artículo. 140 CE), frente a la indeterminación con que se alude a la provincia en los términos del artículo 141, de la que sólo se reconoce su personalidad jurídica y su carácter de agrupación de municipios -de nuevo el municipio como célula básica-, agrupación que no resulta excluyente de otras fórmulas (141.3 y 152.3) (isla, comarca, etc.), atribuyendo su gobierno a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo (141.2).

Sin embargo, conviene subrayar que el Tribunal Constitucional español utilizó por primera vez el recurso a la garantía institucional, siguiendo a una parte de la doctrina alemana y a otra, probablemente mayoritaria, de la doctrina española, para mantener la supervivencia de las Diputaciones provinciales (STC 32/81 "Diputaciones Catalanas") y ha vuelto a utilizarla con la mayor rotundidad (STC 27/87, de 27 de febrero) para las "Diputaciones Valencianas", si bien posteriormente ha extendido esta doctrina a los entes locales en general, y concretamente para la configuración de un núcleo básico de competencias de los municipios.

La STC 181 concluyó que la Ley Catalana era inconstitucional porque vaciaba de contenido a las Diputaciones, cuando éstas se encuentran reconocidas en el artículo . 141.

Esta doctrina del Tribunal Constitucional fue muy criticada, pues si bien en el momento en que se dictó la primera sentencia tal postura podía parecer prudente dada la falta de perspectivas de la articulación provincial en el nuevo estado autonómico, en cambio, la persistencia en la misma ha sido juzgada de estéril ya que el desarrollo de la Constitución ha producido la supresión de la provincia como ente local, y de la Diputación como órgano de gobierno de su autonomía, en numerosas Comunidades Autónomas, y en las demás carece de competencias sustantivas al referirse éstas únicamente a la cooperación y asistencia del municipio.

La desaparición de las provincias de facto, pese a la previsión constitucional, no nos debe extrañar. No debemos olvidar que al aprobarse la Constitución no se podía predecir cual sería el futuro de las Autonomías, si se iban a generalizar las Comunidades Autónomas, si todas tendrían poder legislativo, etc. Era pues natural que el legislador constituyente dejara en una nebulosa el destino de la provincia, intuyendo que su suerte podría depender -como ha sido- del propio desarrollo de las Comunidades Autónomas.

En la actualidad la situación de la realidad provincial es la que sigue:

- En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, que son Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y la Rioja , pura y simplemente no existe.

- Tampoco existe la provincia ni la Diputación en Canarias y las Islas Baleares, porque ha sido sustituido por entes intermedios, esto sí locales, de diferente dimensión, y dotados de competencias mucho más importantes que la provincia. Se trata de los Cabildos o el Consell insular respectivamente. Los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades Autónomas, han recogido con énfasis la previsión constitucional en tal sentido y han puesto las bases para convertir a estos en ejes imprescindibles en la articulación administrativa del sistema local en dichas Comunidades Autónomas.

- No existe tampoco en el País Vasco, donde los territorios históricos son entes de naturaleza y poder totalmente distintos a la provincia, aunque coincidan con su antiguo ámbito territorial.

Es decir, en más de la mitad de las Comunidades Autónomas, en nueve, el artículo 141 de la Constitución carece de aplicación, con toda lógica, por supuesto, porque mantener la provincia significaba una multiplicación absurda de niveles locales intermedios. En estas Comunidades Autónomas se produce un salto de lo municipal a lo autonómico que desdibuja notoriamente la estructura de conjunto del gobierno local.

En el resto, la situación es muy diversa, porque las Comunidades que han aprobado leyes de "coordinación" de las provincias (la mayoría), han situado a las Diputaciones en una posición de práctica subordinación, cuando no, y pese a la jurisprudencia constitucional, las ha vaciado de sus competencias.

La propia LBRL, de forma realista, se ha adaptado a la situación, reservando para la provincia únicamente funciones de colaboración con los municipios.

De esta manera, para un sector de la doctrina, la razón de pervivencia de la provincia es doble : por la mención que le dedica la Constitución -que hace difícil su supresión formal sin reforma constitucional previa- y por los recursos económicos que le presta el Estado para repartir entre los municipios. Ciertamente estos recursos juegan un importante papel de equilibrio para los municipios menores, equilibrio muchas veces también, y no podemos olvidarlo, frente al gobierno de las Comunidades Autónomas cuando es de orientación política diferente, compensando, en ocasiones, un excesivo sectarismo gubernamental. Esta función política, que explica la existencia de múltiples conflictos entre los gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, que puede ser útil coyunturalmente, a la larga resulta disfuncional, desde un punto de vista general, y se apoya únicamente en la existencia de unos recursos que ya no se corresponden con competencias, y que, por ello, lógicamente debieran modificarse.

En cualquier caso, en la actualidad este tema no parece plantear el conflicto que suscitara a comienzos de la etapa constitucional , sin embargo el sistema continua falto de racionalidad funcional y económica dado

que la pervivencia de la institución provincial cierra cualquier vía de solución de la planta administrativa realista y eficaz.

Las competencias de las provincias vienen reguladas en los artículos 36 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, redactado conforme a la Ley 11/1991, de 21 de abril, y son: La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en el territorio provincial de los servicios de competencia municipal; la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y, en general , el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia.

El ejercicio de estas competencias se realiza fundamentalmente a través del Plan Provincial de obras y servicios.

b) Otros entes locales de nivel intermedio.

Dejando al margen por no interesar a este trabajo, los consejos o cabildos, insulares , que como ya se ha mencionado, han pasado a convertirse en los verdaderos entes locales intermedios de fuerte implantación institucional en los archipiélagos de las Baleares y de las Canarias, nos referiremos en este apartado a una serie de entes locales de nivel intermedio que a diferencia de la provincia tienen carácter voluntario, pues dependen de la voluntad del legislador autonómico en algunos casos (comarca, áreas metropolitanas) o de la voluntad de los municipios (mancomunidades y consorcios).

De forma indeterminada, la Constitución en su artículo 141 posibilita la agrupación de municipios diferentes de la provincia, lo que ha supuesto la regularización de entes supramunicipales e intermunicipales .Junto a la comarca, la tipología de los niveles intermedios del sistema local español se completa con la referencia a las áreas metropolitanas , prevista en algunos Estatutos de Autonomía y en la propia legislación básica estatal, así como la referencia a las distintas entidades de naturaleza asociativa, que van desde las ya clásicas mancomunidades municipales hasta las diversas formas de consorcio. Naturalmente este último caso ofrece a primera vista un significado distinto del que normalmente se atribuye al ente intermedio como segundo nivel organizativo estable dentro del conjunto del régimen local, pero su aceptación y difusión hace oportuna su mención especifica ya desde ahora, sin perjuicio de lo que más adelante se apuntará si bien muy sintéticamente.

Finalmente hay que insistir en la funcionalidad que puede tener el ente intermedio para mantener dentro del sistema local funciones que de otra forma podrían ser absorbidas por los poderes superiores. Cuestión distinta es plantear la racionalidad del sistema, o lo que es lo mismo, la conveniencia o no de simplificar el número y los tipos de entes intermedios susceptibles de ser superpuestos.

b.1) La comarca.

La figura de la comarca significó en el momento constituyente y estatutario uno de los datos tal vez más innovadores por lo que respecta a la estructura del gobierno local español. Ahora bien lo cierto es que, al margen del caso de Catalunya lo que se pretendía conseguir con este nuevo ente intermedio no ha resultado nada preciso, ni en los Estatutos de Autonomía, ni en la legislación estatal y autonómica dictada con posterioridad. Las comarcas aparecen reguladas en el artículo 42 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el cual contiene las normas fundamentales sobre el régimen jurídico de la comarca que deberá se desarrollado y concretado por la legislación autonómica.

Según la legislación básica, la comarca no es un institución voluntaria ya que la Comunidad Autónoma puede imponerla a los municipios, los cuales tienen, sin embargo, cierto protagonismo en el procedimiento de constitución pudiendo oponerse con éxito a ella.

El Estatuto de Autonomía para Galicia se refiere a la Comarca en su artículo 27.2, que reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Gallega sobre la "organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia…".También se refieren a estas entidades el artículo 40, párrafo 1 del Estatuto de Autonomía que dice literalmente:"En los términos previstos en el artículo 27.2 de este Estatuto, por Ley de Galicia se podrá: Uno. Reconocer la comarca como entidad con personalidad jurídica y demarcación propia. La comarca no supondrá, necesariamente, la supresión de los municipios que la integren".

El parlamento gallego aprobó la Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal[40], optando por configurar a las comarcas como meras demarcaciones territoriales para la aplicación de los denominados Planes de desarrollo comarcal. La delimitación de las comarcas se efectuó a través del Decreto 65/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba el mapa comarcal de Galicia.

Su funcionalidad se orienta a promover el desarrollo comarcal desde un punto de vista estratégico y no a la coordinación y planificación conjunta de los servicios de competencia municipal. Carecen de personalidad jurídica, de capacidad y de competencias propias.De esta manera su incidencia en el ejercicio de las competencias municipales es prácticamente nula.

b.2) Las áreas metropolitanas.

La ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 43.2 define a las áreas metropolitanas como " entidades locales integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras".

[40] BOE 22 de agosto de 1996, núm. 203/96.

De conformidad con el artículo 43.1,"Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectadas, podrán crear, modificar y suprimir, mediante ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos."

Respecto de las materias en las que pueden actuar los entes metropolitanos, la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece una sola previsión: son de la competencia metropolitana las obras o servicios que requieran de una coordinación ó planificación conjunta (artículo 43,3).Por consiguiente, la ley de creación de un ente metropolitano puede, en principio, atribuirle cualquier obra o servicio de competencia municipal, provincial, autonómica e incluso estatal, siempre que afecten o puedan afectar a los municipios que integran la aglomeración urbana. En sus órganos de gobierno deben estar representados todos los municipios integrados en el área.

Ahora bien, el legislador autonómico, al realizar tal atribución debe respetar en todo caso el principio de autonomía municipal dado que en ningún caso la constitución de un ente metropolitano puede suponer vaciar de competencia a los municipios.

El Estatuto de Autonomía para Galicia no menciona expresamente las Áreas metropolitanas, si bien se refiere a ellas indirectamente en su artículo 40.2 cuando prevé la creación de agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos, en ejercicio de las competencias reconocidas en materia de Régimen Local.

La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, en su artículo 120 define las áreas metropolitanas reproduciendo el tenor literal del artículo 43 de la ley estatal anteriormente trascrito.

El artículo 133 de la citada ley recoge una enumeración de posibles competencias metropolitanas; así al área metropolitana podrán corresponderle, entre otras, las siguientes competencias:

a) la coordinación de la planificación urbanística municipal y la gestión urbanística en ámbitos supramunicipales.

b) La prestación de aquellos servicios públicos a los cuales las áreas se convierten en el espacio más idóneo, como:

   - la planificación hidrológica y la aducción y redes de abastecimiento de agua en alta.

   - Los mercados centrales de abastecimiento y lonjas de pescado y la regularización y autorización de las grandes superficies comerciales.

   - La coordinación de los transportes de viajeros e infraestuctura.

   - La ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas que afecten a varios municipios.

- La extinción de incendios.

- El tratamiento de basuras y el control de vertidos, sin perjuicio de la competencia autonómica en la materia.

A pesar de que en Galicia existen ciudades en acusado proceso de expansión que absorbe los extrarradios y alcanza, incluso, a los núcleos de municipios colindantes, provocando, al propio tiempo, su crecimiento, el legislador autonómico no ha procedido a constituir Área metropolitana alguna.

b.3) Las mancomunidades.

Las mancomunidades son asociaciones de municipios para la realización de fines de su competencia, esto es, obras o servicios municipales. Se trata de una institución muy arraigada en el Derecho histórico español que en la actualidad viene regulada en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Se trata de entidades voluntarias de base asociativa cuyos fines vienen establecidos por los propios municipios mancomunados en los Estatutos de la mancomunidad Sus órganos de gobierno deben ser representativos de los ayuntamientos.

Todos los municipios de Eixo integran alguna o algunas Mancomunidades, por lo que se trata de una realidad institucional que Eixo no puede perder de vista en el desarrollo de sus fines y objetivos; así tenemos : mancomunidad de los municipios del Area de A Coruña; los concellos da comarca da Ferrol; mancomunidad voluntaria de Ourense; mancomuidad del servicio de vertedoiro re R.S.U dos Axuntamentos de Pontevedra e Sanxenxo; mancomunidad de municipios da área de Santiago de Compostela; mancomunidad comarca de Santiago; mancomunidad del área intermunicipal de Vigo; mancomunidad de Salnés y mancomunidad voluntaria de los municipios de Arousa.

b.4) Los consorcios.

Los consorcios aparecen previstos en el artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual “Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas”.

Su característica fundamental, por consiguiente, es que pueden agrupar entidades públicas de diferente orden (provincial, autonómico, estatal…), no necesariamente municipal, e incluso, entidades de naturaleza privada.

De acuerdo con la normativa estatal de desarrollo de la Ley de Bases de Régimen Local, los consorcios gozarán de personalidad jurídica y sus Estatutos determinarán sus fines y las peculiaridades del régimen orgánico, funcional y financiero. Sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas en la proporción que se fije en sus Estatutos.

Entre los municipios de Eixo, Coruña tiene constituido el Consorcio de Turismo; de Promoción de la música y de prestación do servicio contra incendios e salvamento; y Vigo , el Consorcio de la Zona Franca.

IV. Conclusiones.

- Las ciudades que integran el Eixo, como municipios de Portugal y España, forman parte de la organización territorial de sus respectivos Estados, y de la misma manera que ocurre con éstos, comparten rasgos comunes y otros que no lo son.

  Destaca básicamente como nota diferencial, las diversas estructuras institucionales que se derivan de la dispar evolución del modelo territorial de Estado, que en el caso de Portugal ha devenido en un Estado marcadamente centralizado frente al modelo autonómico o regional de España.

  Por su parte, los rasgos comunes de los municipios del Eixo responden a un idéntico origen histórico-institucional y se refieren, principalmente, al carácter democrático de sus órganos y a una organización y funcionamiento inspirados en los principios de descentralización, subsidiaridad y autonomía para la gestión de sus propios intereses. La aplicación de estos principios supone el reconocimiento de un ámbito de poder y de decisión garantizado legalmente a los municipios que se traduce en una serie de competencias propias y en la titularidad de una serie de servicios que deben prestar a los ciudadanos.

- La peculiaridad del sistema de organización territorial español consiste en la creación a partir de la Constitución de 1978 de un nuevo escalón, la región, nacionalidad o Comunidad Autónoma, con poder legislativo y carácter democrático de sus órganos, que no tiene Portugal. En España, además del estatal encontramos como niveles de poder político obligatorio el autonómico y el local. Frente a ello, en Portugal, el poder estatal sólo da paso al local.

- Al mismo tiempo, y por lo que se refiere al poder local también hay diferencias. Si bien, tanto en España como en Portugal este nivel se estructura a partir del municipio, por un lado en Portugal existe la freguesía que no tiene equivalente en España, y, por otra parte, España cuenta con un nivel superior obligatorio formado por una agrupación de municipios, la provincia, del que Portugal carece al haber fracasado los intentos de regionalización administrativa.

  Dejando al margen consideraciones sobre la eficacia y operatividad de la provincia en el sistema local español, no cabe duda que en Portugal la falta de este nivel intermedio obligatorio, al que se le suma la falta de un nivel regional, está planteando serios problemas de articulación territorial política-administrativa como lo demuestra los intentos de los últimos años de generalizar un nivel supramunicipal o intermunicipal a través de la constitución de

Entidades Metropolitanas o mediante el fomento de asociaciones de municipios o Comunidades Intermunicipales.

- Tanto en Portugal como España, existe un nivel intermedio local no obligatorio cuya funcionalidad principal es mantener dentro del sistema local funciones que de otra manera podrían ser absorbidas por los poderes superiores. Por lo que se refiere a España estos niveles intermedios no obligatorios, están constituidos por las comarcas, las mancomunidades, los consorcios y las áreas metropolitanas. En el caso de Portugal tenemos las Áreas metropolitanas y las Comunidades Intermunicipales.

- En Portugal, por Ley nº 10/2003, de 13 de mayo, se estableció el régimen de creación, el cuadro de atribuciones y competencias metropolitanas y el funcionamiento de sus órganos. Esta ley crea dos tipos de áreas metropolitanas: las Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) que comprenden obligatoriamente un mínimo de nueve municipios e integran, por lo menos, 350.000 habitantes; y las Comunidades Urbanas (ComUrb) , que comprenden obligatoriamente un mínimo de tres municipios e integran por lo menos 150.000 habitantes.

  Se trata de personas públicas colectivas, de carácter voluntario, que tienen como fin la prosecución de los intereses de los municipios que las integren. Sus competencias pueden ser transferidas por la Administración central y por los municipios , o propias, consistentes en articular las inversiones municipales de interés supramunicipal y coordinar actuaciones entre los municipios y los servicios de la administración central en las áreas de infraestructuras de saneamiento básico y de abastecimiento público; de salud; de educación; de medio ambiente, conservación de la naturaleza y recursos naturales; de seguridad y protección civil; accesibilidad y transportes; equipamientos de utilización colectiva; promoción del turismo, cultura y valoración del patrimonio; apoyos al deporte, la juventud y las actividades de ocio. Además se les reconoce atribuciones de planificación y gestión estratégica, económica y social; y de gestión territorial en el área de los municipios que la integren.

  A la vista de estas competencias resulta patente el empeño del Gobierno portugués de crear unos entes metropolitanos con poderes efectivos, aunque sólo sea a nivel de coordinación estratégica, incluyendo la definición de la estrategia de desarrollo, la política de ordenación del territorio, la planificación y la gestión de las áreas funcionales, Sin embargo, no se puede dejar de señalar como puntos débiles de esta nueva regulación la falta de legitimación democrática de los órganos metropolitanos y el carácter voluntario de su constitución, salvo por lo que se refiere a Lisboa y Porto.

  Junto a ello, la Ley 11/2003, de 13 de mayo, reguló la creación, atribuciones y competencias de las Comunidades intermunicipales. Se trata de asociaciones voluntarias de municipios que pueden ser de dos tipos: las comunidades intermunicipales de fines generales y las asociaciones de municipios de fines específicos.

En el primer caso se exige que los municipios estén ligados entre sí por un nexo territorial, mientras que las asociaciones pueden ser creadas por cualquier municipio para la realización de intereses comunes.

Las competencias de las comunidades intermunicipales de fines generales son análogas a las de las áreas metropolitanas salvo por lo que se refiere a la articulación de inversiones municipales que en este caso deben ser de carácter intermunicipal y no supramunicipal. Los municipios sólo pueden integrar una comunidad intermunicipal de fines generales mientras que puede pertenecer a varias asociaciones de fines específicos. Si un municipio pertenece a un área metropolitana no puede integrar una comunidad intermunicipal de fines generales.

Los municipios portugueses de Eixo integran tanto Asociaciones intermunicipales (Vale do Cávalo; Terra Fria; Transmontana; Alto Támega; Tras-Os-Montes, Vale do Lima, entre otras) como Comunidades Urbanas (Douro,Valimar; Tras-Os-Montes) y las Áreas Metropolitanas de Porto y Minho

- Por lo que se refiere al nivel intermedio local en España y concretamente en Galicia, la comarca no constituye un ente local sino simplemente una circunscripción territorial en la que se aplican los Planes de Desarrollo Comarcal, tiene pues una función estratégica y no coordinadora o planificadora de servicios de competencia municipal; por el contrario, las mancomunidades, como asociaciones voluntarias de municipios para la ejecución de obras y prestación de servicios, son numerosas entre los municipios gallegos del Eixo, y algunas de ellas, incluso, desarrollan funciones concurrentes con los objetivos y fines del mismo.

  Los consorcios son entes que persiguen fines de interés público que pueden constituir los municipios con otras Administraciones Públicas e incluso con entidades de naturaleza privada. En relación con los fines de Eixo hay que tener en cuenta los consorcios de Turismo y de Promoción de la música de A Coruña.

  Tampoco se ha constituido en el territorio de Galicia ninguna área metropolitana, pese a las características de aglomeración urbana que ostentan algunas zonas como la de Vigo y su entorno. La Áreas metropolitanas se crearan por ley autonómica, la cual determinará, entre otros aspectos, sus competencias que, en todo caso serán de coordinación y planificación conjunta de determinados servicios y obras.

  De conformidad con la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, una eventual área metropolitana ostentará las competencias siguientes: a) la coordinación de la planificación urbanística municipal y la gestión urbanística en ámbitos supramunicipales; b) la prestación de aquellos servicios públicos respecto a los cuales las áreas se convierten en el espacio más idóneo, como: planificación hidrológica y la aducción y redes de abastecimiento de agua en alta, los mercados centrales de abastecimiento y lonjas de pescado y la regulación y autorización de las grandes superficies comerciales, la coordinación de los transportes de

viajeros e infraestructuras, la ordenación del tráfico, la prevención y extinción de incendios y el tratamiento de basuras y el control de vertidos, sin perjuicio de la competencia autonómica en la materia.

- Finalmente y en relación con las competencias, tanto los municipios de España como los de Portugal pueden intervenir en un amplio ámbito material, en muchos casos con poderes decisorios, tal como es propio de su condición de entes a los que se reconoce autonomía para la gestión de sus propios intereses por los respectivos ordenamientos jurídicos internos y por el ordenamiento europeo, en este caso, concretamente, por la Carta Europea de la Autonomía Local.

  Se trata de ámbitos materiales que como el urbanismo, las obras de infraestructura, el transporte, la protección del medio ambiente y la naturaleza, la prestación de servicios esenciales, el patrimonio y la cultura o el tiempo libre y el deporte, pueden contribuir al desarrollo regional de la zona y están siendo objeto de una atención prioritaria, normativa y financieramente, de las instituciones europeas.

  Las competencias de los municipios gallegos vienen establecidas en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen local y sus modificaciones, principalmente por la Ley 11/ 1999, de 21 de abril, que constituye la legislación estatal básica, y por la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia así como por las leyes sectoriales del Estado y de la Comunidad Autónoma de Galicia según la distribución constitucional de competencias. La reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y la Ley gallega 4/2004, de 28 de junio, de aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los grandes municipios, en nada afecta a las competencias de los municipios.

  En el caso de Portugal, las competencias de los municipios vienen recogidas en la Ley nº 159/99 de 14 de septiembre cuya transferencia por parte del Estado se debía realizar progresivamente en el plazo de 4 años y que en enero de 2004 ha sido objeto de un importante traspaso.

- A la vista de las nuevas realidades territoriales que concurren en el ejercicio de las competencias locales y teniendo en cuenta que tanto en Portugal como en España parece que tímidamente se está realizando ciertos traspasos de competencias desde el Estado a los municipios, o desde el Estado y la Comunidad Autónoma, en el caso de España como consecuencia del Pacto Local, Eixo en su proyecto de desarrollo euroregional del área Galicia-Norte de Portugal debería iniciar una revisión de sus objetivos y fines, así como de su estrategia, dando entrada en sus relaciones institucionales a las nuevas entidades titulares de competencias locales así como incorporando líneas de acción relacionadas con aquellas competencias municipales de más clara prioridad europea

Bibliografía.

AJA, Eliseo: "Configuración constitucional de la autonomía municipal" en Tomas Font (dir): Informe sobre el Gobierno Local, MAP-Fundación Pi-Suyer, Madrid,1992, págs. 64 y ss

BASSOLS, J: "Las Diputaciones Provinciales a los diez años de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local: experiencias y perspectivas" en *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Diputación de Barcelona/Marcial Pons, pág. 461, Madrid, 1996

BAPTISTA DIAS; J.P."Regionalizaçao e Redelimitaçao das Atribuiçoes dos varios niveis do poder político", en Interaçoes: Revista do Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra, nº4, 1996

CANALES ALIENDE, Jose Manuel, "El pacto Local español en su contexto europeo" en Gobierno y Pacto Local, Madrid, MAP 1999, págs 241-264

CARRO FERNANDEZ VALMAYOR, José Luis: "El debate sobre la autonomía municipal" en Revista de Administración Pública, núm. 147,1998, pag. 59.

D'OLIVEIRA MARTINS, Afonso : "As Constituçoes española de 1978 e portuguesa de 1976:o actual denominador no espaço ibérico",en La Constitución Española en el contexto constitucional europeo,2003, págs 607-622

El Pacto Local, MAP, Madrid,1999

FANLO LORAS, Antonio: *Fundamentos Constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990

FREITAS DO AMARAL, Diego: Curso de Direito Administrativo, 2 Ediçco,VolI, Coimbra, Almedina,1996

GARCIA MORILLO, Joaquim: *La configuración constitucional de la autonomía local,* Marcial Pons, Madrid,1998.

MARTIN MATEO, Ramón: "La garantía institucional de la autonomía local" en REALA, núm208,1980, pags 624.

-*Entes locales complejos*, Trivium, Madrid, 1987

-"Las áreas metropolitanas", en Tratado de Derecho Municipal, Civitas Madrid 1988

MIR i BAGÓ: *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid 1991

ORTEGA ALVAREZ, Luis: *El régimen constitucional de las competencias locales,* INAP, Madrid, 1988.

- "La carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español" en REALA, núm. 259, 1993,pág.475

PAULA OLIVEIRA, Fernanda,"Breve referencia a la política de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en Portugal", Madrid INAP,2002

PRATS I CATALÁ, J: "la comarca" en Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, dir. Santiago Muñoz Machado, Civitas,1988

RIVERO YSERN, J.L: "El sistema de control de los actos y acuerdos locales y su relación con el sistema de competencias locales", en *Homenaje a García de Enterría*, vol IV, Civitas, Madrid, 1991.

RODRIGUEZ ALVAREZ, José Manuel :*La carta Europea de Autonomía Local*, Bayer Hnos, Barcelona, 1996

SANCHEZ MORON, M: "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local", *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, dir Santiago Muñoz Machado, Civitas, Madrid,1988, pá.139

-"Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local", RAP, núm 100-102, 1983, pág 2094

- "La redistribución de competencias entre los órganos de gobierno de las entidades locales2, RDA,núm. Extraordinario 2000,pags 55 y ss

SOSA WAGNER,F:"Mancomunidades y otras formas asociativas"en Tratado de Derecho Municipal, Civitas 1988

Principales normas legales utilizadas

- Constitución Española de 1978

- Constitución Portuguesa de 1976

- Estatuto de Autonomía para Galicia aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril

- Carta Europea de Autonomía Local

- Ley nº 159/99, de 14 de septiembre que establece el cuadro de las transferencias y competencias para las autarquías locales

- Ley nº 169/1999, de 18 de septiembre que establece el cuadro de competencias así como el régimen jurídico del funcionamiento de los órganos de los municipios y de las freguesías

- Ley nº 10/2003, de 13 de mayo por la que se establece el régimen de creación, el cuadro de atribuciones y competencias de las Áreas metropolitanas y el funcionamiento de sus órganos

- Ley 11/2003, de 13 de mayo, por la que se establece el régimen de creación, cuadro de atribuciones y competencias de las Comunidades Intermunicipales

- Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio de la Administración Local

- Ley de Galicia 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal

- Ley de Galicia 10 /1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del territorio

- Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero de Protección de la Seguridad Ciudadana

- Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

- Ley de Galicia 9/2001 de 21 de agosto de Conservación de la Naturaleza

- Ley de Galicia 1/1995, de 2 de enero de Protección del Medio Ambiente

- Ley 2/1985, de 21 de enero de Protección Civil

- Ley 25/1988, de 29 de julio de Carreteras

- Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas

- Ley de Galicia 8/1993, de 23 de junio de la Administración Hidráulica de Galicia

- Ley de Galicia 4/1994, de 14 de septiembre de las normas reguladoras de las carreteras

- Ley de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia

- Ley 16/1985 de 25 de junio del Patrimonio Histórico Nacional

- Ley de Galicia 8/1995, de 30 de octubre de Patrimonio Cultural

- Ley de Galicia9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la naturaleza, Ley de Galicia 7/1997, de 11 de agosto, de Protección contra la Contaminación Acústica

- Ley de Galicia 10/1997, de 22 de agosto, de Residuos Sólidos Urbanos

- Ley de Galicia 8/2001, de 2 de agosto, de Protección de la calidad de las aguas de las Rías y Ordenación del Servicio Público de depuración de las residuales urbanas

- Ley de Galicia 8/2002, de 18 de diciembre , de Protección del Medio Ambiente Atmosférico

- Ley de Galicia 4/2004, de 28 de junio, de aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela el régimen de organización de los grandes municipios

- Ley de Galicia 14/1989, 11 de octubre, reguladora de las Bibliotecas

- Ley de Galicia 10/1997, de 22 de noviembre, reguladora de los Deportes

- Ley de Galicia 9 / 1997 , de 21 de agosto, de Ordenación y promoción del Turismo

- Ley de Galicia 7/2003, de 9 de diciembre, de Ordenación sanitaria de Galicia
- Ley 38/1972, de 22 de diciembre de protección del ambiente atmosférico
- Ley 11/1997, de 24 de abril de Envases.
- Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos
- Ley 4/1989, de 27 de marzo de espacios naturales

B) ANOTACIONES SOBRE UNA EVENTUAL ADECUCION DEL EIXO ATLANTICO AL TRATADO HISPANO PORTUGUES SOBRE COOPERACION TRANSFRONTERIZA CELEBRADO EN VALENCIA EL · DE OCTUBRE DE 2002.

I. El Contexto jurídico-político de Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular.

Con carácter previo a tratar la cuestiones que plantea el régimen jurídico del Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular en relación con el reciente Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza, de 3 de octubre de 2002, parece aconsejable dedicar un espacio, aunque sea mínimo, a exponer el contexto político-jurídico europeo que favoreció su nacimiento y constitución así como aquellas circunstancias que en la actualidad permiten y propician su funcionamiento.

En términos generales se puede afirmar que tanto el Acta Única Europea (1986) como el tratado de la Unión Europea(1992) mejoraron la posición de los niveles regionales y locales en una Europa más integrada. La introducción del principio de subsidiaridad en el funcionamiento de los fondos estructurales, así como la creación del Congreso de los Poderes Locales y de las Regiones (CPLRE)[41], ha revalorizado enormemente el papel de los gobiernos regionales y locales en la estructura comunitaria

Además, durante los últimos años se observa en el ámbito de la Unión Europea el establecimiento de acuerdos de cooperación entre autoridades locales y regionales más allá de los Estados miembros que intentan aprovechar las posibilidades que el proceso de integración europea les brinda.

De entre estos acuerdos son de destacar los de carácter transfronterizo, los cuales, con fundamento en el reconocimiento del Convenio Marco Europeo de Cooperación transfronteriza, promovido por el Consejo de Europa y hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 , y el protocolo adicional aprobado en1995 [42]que formaliza el derecho de las autoridades territoriales a establecer acuerdos transfronterizos así como las estructuras necesarias para ello, se configuran como instrumentos esenciales para la resolución de los problemas propios de las áreas fronterizas de cara a promover el desarrollo socio-económico de las mismas creando, a su vez, vínculos territoriales.

De conformidad con el artículo 2 de este Convenio, se considera cooperación transfronteriza toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varios estados miembros, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin. La cooperación transfroteriza se ejercerá en el marco de las competencias de

[41] El Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa sustituyó a la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa en 1994 mediante resolución Estatutaria del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

[42] El Protocolo de 1995 resuelve una de las cuestiones más delicadas que la cooperación transfronteriza planteaba a las colectividades locales, que era la de saber la naturaleza jurídica de los organismos de cooperación transfronteriza así como el valor y la fuerza jurídica de los actos ejecutados por ellos. Al permitir la creación de organismos regidos por el Derecho Público, abre nuevas perspectivas a la cooperación transfronteriza y es el precedente directo del Tratado de Valencia de 2002. Dicho Protocolo no fue firmado por España y Portugal no lo ratificó.
Posteriormente en mayo de 1998 se aprobó el Protocolo nº 2 sobre cooperación interterritorial que corrió idéntica suerte.

las comunidades o autoridades territoriales, tal y como esas competencias se definen en el Derecho interno. La extensión de la naturaleza de dichas competencias no quedan afectadas por el presente convenio.

A los fines del convenio, por comunidades o autoridades territoriales se entienden las comunidades, autoridad u organismos que ejerzan funciones locales o regionales y que son consideradas como tales en el Derecho interno de cada Estado.

Las partes contratantes de este convenio marco se comprometen a favorecer las iniciativas de las comunidades y autoridades territoriales que tomen en consideración los esquemas y arreglos entre las mismas elaborados dentro del Consejo de Europa; también podrán tomar en consideración los modelos de acuerdos interestatales, bilaterales o multilaterales, elaborados por el Consejo de Europa y destinados a facilitar la cooperación entre las comunidades y autoridades territoriales, cuyos modelos y esquemas se adjuntan en anexo.

En el caso que las partes contratantes estimen necesario concluir acuerdos interestatales, estos podrán, concretamente, señalar el marco, las formas y los límites dentro de los cuales puedan actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza. Estos acuerdos serán concluidos respetando las competencias previstas por el Derecho interno de cada parte contratante en materia de relaciones internacionales y de orientación política general, y respetando asimismo las normas de control y tutela a que estén sometidas las comunidades o autoridades territoriales. A tal efecto, cada parte contratante puede en el momento de la firma del convenio o por vía de comunicación ulterior al Secretario General del Consejo de Europa, indicar las autoridades que, según su derecho interno, son competentes para ejercer el control o tutela conforme a las comunidades o autoridades territoriales afectadas.

El Convenio Marco Europeo de cooperación transfronteriza fue firmado por España y Portugal el 1 de octubre de 1986, y entró en vigor para Portugal el 11 de abril de 1989 y para España el 25 de octubre de 1990. Dicho Convenio Marco constituye la única regulación europea al respecto, pese a resultar del todo insuficiente para resolver los innumerables problemas jurídicos y financieros que plantea la cooperación transfronteriza, la cual está necesitada de un marco jurídico propio y de una normativa europea que aborde la cuestión en toda su amplitud.

Por parte española, la ratificación de este Convenio marco, siguiendo sus propias directrices, subordinó la efectiva aplicación del mismo a la adopción de acuerdos interestatales con Francia y Portugal, o en su defecto, aquellos acuerdos de colaboración que suscribieran las entidades territoriales requerirán la conformidad expresa de los gobiernos de las partes implicadas.

De conformidad con esta declaración y de igual manera que se hiciera entre España y Francia, que firmaron el Tratado de Cooperación Transfronteriza de 10 de marzo de 1995 (BOE núm. 59/1997,de 10 de marzo de 1997)., pero mucho más tarde, se ha adoptado el *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación tranfronteriza entre entidades e instancias territoriales*, hecho en

Valencia el 3 de octubre de 2002, recientemente ratificado por ambos Estado y publicado oficialmente en España el pasado 12 de septiembre de 2003, cuya entrada en vigor se produjo el 30 de enero de 2004.

Hasta ese momento, el único instrumento bilateral existente era el Tratado de Amistad y Cooperación entre la República Portuguesa y el Reino de España firmado en 1977, a todas luces insuficiente para amparar la cooperación transfronteriza al no regular específicamente nada al respecto , de manera que en lo tocante a la viabilidad de las acciones de cooperación transfronteriza, y teniendo en cuenta también que el marco jurídico europeo era - y es - incompleto, había que estar a los Derechos estatales los cuales tampoco abordaban la cuestión por lo que no se favorecía ni facilitaba fórmulas de cooperación transfronterizas.

Estas deficiencias, sin embargo, no fueron obstáculo para que durante los últimos años se firmaran varios Protocolos y Convenios de cooperación regional y local los cuales crearon estructuras de trabajo (grupos o comunidades de trabajo),de naturaleza estrictamente política y de carácter informal y, en consecuencia, sin personalidad jurídica, que dieron cobertura a todas y cada una de las actividades de cooperación transfronteriza que se realizaron entre España y Portugal (Galicia - Norte de Portugal; Eixo Atlántico; Extremadura, el Alentejo y la Región Centro de Portugal; la Junta de Castilla León y la Región Norte de Portugal;)

De entre estas estructuras merece especial mención la Comunidad de trabajo Galicia Norte de Portugal, cuyo acuerdo constitutivo se firmó el 31 de octubre de 1991, entre el Presidente de la Xunta de Galicia y el de la Comisión de Coordinación y Desarrollo regional del Norte de Portugal, por se estas dos instancias territoriales las primeras en buscar el modelo más idóneo para la institucionalización de las relaciones de cooperación transfronterizas pese a la ausencia de un marco legal al efecto.

El Acuerdo constitutivo de la Comunidad de trabajo sería revisado el 19 de mayo de 1999 para modificar su Art. 3 relativo al Consejo de la Comunidad, al objeto de integrar a los representantes de los organismos que agrupan a entidades locales públicas del ámbito territorial de la Comunidad de trabajo. El Eixo Atlántico del Noroeste peninsular se integró el 28 de junio de 2000, constituyéndose como una comisión específica que se ocupará de las iniciativas y propuestas relacionadas con el sector urbano constituido por la red de ciudades que forman parte de aquel.

Asimismo, la proliferación de estos acuerdos de cooperación tranfronterizos y de las formas asociativas que llevan parejas, ha encontrado además otro reconocimiento en el marco comunitario:.la creación por parte de la Comisión Europea de una serie de programas e iniciativas destinadas a la promoción de este tipo de actividades cooperativas , los cuales han dotado a estas de un marco legal y financiero extraordinario.

Entre dichos programas destaca INTERREG. La iniciativa INTERREG, ha financiado sucesivos Programas Operativos entre España y Portugal y en estos momentos va por su tercera edición.[43]

Actualmente se encuentra en vigor INTERREG III (D.O.C.E; nº C 143, de 23.05.2000).cuyo objetivo es reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. A tal efecto propone desarrollar los centros económicos y sociales transfronterizos mediante estrategias comunes. En este momento se están ya financiando los proyectos correspondientes a la Iniciativa Comunitaria INTERREG A España y Portugal y se está preparando INTERREG B.

Posteriormente se han producido contactos entre representantes políticos en el seno de las distintas organizaciones europeas, especialmente en la Asamblea de los Municipios y Regiones de Europa, pero también en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas y la Conferencia de Regiones del Sur de la Europa Atlántica , que ha permitido mantener posiciones comunes sobre específicas situaciones, aunque no de una manera oficial y formal. Otro aspecto importante ha sido la realización de proyectos conjuntos en el ámbito de los distintos programas interregionales europeos como LEDA; RECITE; LACE; PIE...

Todo ello ha ido creando una base sólida sobre la que sustentar la cooperación transfronteriza entre España y Portugal cuyo objetivo más inmediato es poner a disposición los medios, servicios y recursos de cada parte en beneficio de la otra, y la programación de actividades conjuntas, ya sea con financiación propia, nacional o europea y presentar proyectos conjuntos aunando esfuerzos para la gestión de intereses comunes, cuyo resultado se concreta en una serie de realizaciones prácticas en zonas de su respectiva frontera, tales como, la construcción de vías de comunicación, a conservación de recursos hídricos y saneamiento, la protección y conservación de la naturaleza etc...

En este contexto, el 1 de abril de 1992 , tiene lugar la declaración oficial de la constitución del Eixo Atlántico, que se formalizará meses después , el 28 de septiembre, como una asociación transfronteriza compuesta por trece ciudades de Galicia y Norte de Portugal[44], al amparo del Convenio Marco Europeo de 1980 .

En 1995 se producirá la ampliación de la asociación a cinco ciudades más, dos de Galicia y tres de Portugal, quedando [45]desde ese momento constituido Eixo con las dieciocho ciudades, nueve gallegas y nueve portuguesas, que lo componen en la actualidad.

[43] El origen de la iniciativa INTERREG se sitúa en 1989. En julio de 1990, la Comisión europea aprobó las directrices de los programas operativos sobre zonas fronterizas: INTERREG (D.O.C.E., nº C 215 de 30.08.90).En 1994, la Comisión europea adoptó las directrices de INTERREG II (D.O.C.E. nº C 180 de 01.07.1994),para el período 1994-1999.Actualmente se encuentra en vigor INTERREG III para el período 2000-2006.

[44] Porto, Braga ,Bragança, Chaves, Viana do Castelo, por la parte portuguesa y Vigo, La Coruña, Santiago, Pontevedra, Orense, El Ferrol y Lugo, por la parte gallega.

[45] Vilagarcia de Arousa y Monforte de Lemos y Vila Nova de Gaia, Guimarães y Peso da Régua.

El Eixo Atlántico se constituye para lograr una serie de objetivos relacionados con el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y científico de las ciudades de Galicia y Región Norte de Portugal, a fin de promover la cohesión socioeconómica y territorial de las mismas y, de este modo, contribuir también a forjar la conciencia de una auténtica Euro región del Noroeste de la Península Ibérica. Se trata de una experiencia de cooperación transfronteriza sin precedentes en España y Portugal, tanto por los sujetos que la promueven, esto es, las ciudades, como por el nacimiento de una organización permanente bajo la forma de asociación privada de entes locales.

Mediante la firma el 28 de junio de 2000 del Protocolo de Integración de Eixo Atlántico en la Comunidad de Trabajo Galicia- Región Norte de Portugal, se incorporó aquel a la estructura de la Comunidad de trabajo, como miembro de pleno derecho, mediante su participación en una Comisión específica, la Comisión del Eixo Atlántico, que se ocupará de las iniciativas y propuestas relacionadas con el sector urbano constituido por la red de las ciudades que lo integran.

Finalmente señalar que con la reciente aprobación y entrada en vigor del Tratado de Valencia de 3 de octubre de 2002, se completa y finaliza todo el período de cooperación transfronteriza luso-española anteriormente expuesto, período caracterizado por su marcado carácter informal; y , que , consecuentemente, abre una nueva etapa de relaciones entre Galicia y Norte de Portugal, de índole claramente reglamentadas, dado que el Tratado exige la adecuación a las disposiciones del mismo en un plazo de cinco años de los instrumentos de cooperación transfronteriza institucionalizada celebrados antes de su entrada en vigor.[46]

Como anteriormente se ha indicado, el Tratado de Valencia se inscribe en el marco de la declaración realizada por España en el momento de la firma del Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza y llena el vacío jurídico que existía hasta este momento en los derechos internos, concretamente en el español, al proporcionar un régimen jurídico apropiado a las relaciones de cooperación transfronterizas hispano-portuguesas. Su redacción plantea no pocas dudas interpretativas pero pese a todo representa un importante avance en la seguridad jurídica de la cooperación transfronteriza en una lado y otro de la frontera.

II. Análisis jurídico del Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular en relación con el Tratado de Valencia.

Como ya se ha indicado, la entrada en vigor del Tratado de Valencia inicia una nueva etapa en las relaciones de cooperación transfronteriza entre España y Portugal que sin duda será decisiva para progresar en la consolidación de las mismas

El tratado reconoce competencia para ser sujetos de cooperación transfronteriza a las instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas recogidas en el artículo 3 [47]y regula las

[46] Artículo 13,apartado 1 del Tratado.

[47] Artículo 3. Ámbito de Aplicación.

actividades de cooperación transfronteriza institucionalizada, es decir, aquellas que por referirse a actividades permanentes y con trascendencia jurídica precisan ser formalizadas mediante convenios de cooperación.

El régimen jurídico previsto en el citado tratado se aplicará a las formas de cooperación sujetas a derecho público, sin perjuicio de las posibilidad de recurrir a modalidades de cooperación sujetas a derecho privado, siempre que las mismas resulten conformes al Derecho interno de las partes, al derecho comunitario europeo y a los compromisos internacionales por éstas asumidos (artículo 1.2)

De forma muy resumida señalar que el tratado prevé como instrumentos jurídicos de cooperación (capítulo II), los convenios de cooperación (art 4 y 5), que deberán celebrarse entre las partes con carácter previo a la realización de actividades de cooperación transfronteriza institucionalizada., y que se sujetarán a lo establecido en el Tratado, el derecho interno de las partes, el derecho comunitario europeo y los compromisos internacionales asumidos por las partes.[48] Una vez celebrados, los convenios deberán ser objeto de publicación oficial en cada una de las partes, en los términos establecidos en su Derecho interno, como requisito de su eficacia (artículo 7.2)

Asimismo dichos convenios podrán prever organismos de cooperación que el mismo Tratado regula, diferenciando entre organismos con personalidad jurídica (art 11)[49] de aquellos que no la tienen (Art. 10)[50].

Los convenios de colaboración se celebrarán por un período no superior a diez años, prorrogable por idéntico período o por el tiempo de gestión de un equipamiento cuando se creen organismos de cooperación con personalidad jurídica con esta finalidad.

Entre los organismos sin personalidad jurídica, los supuestos de cooperación entre entes locales de España y Portugal están reservados a los grupos de trabajo según el artículo 9 del Tratado.

"El presente Tratado se aplicará: En España: a las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía; a las provincias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva; a los municipios pertenecientes a las provincias indicadas. Asimismo y siempre que incluyan municipios de los anteriores, se aplicará alas comarcas y otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a las Áreas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de Régimen local. En Portugal: A las Comisiones de Coordinación de las Regiones Norte, Centro, Alentejo y Algarbe; a las Asociaciones de Municipios y otras estructuras que integren municipios con intervención en el área geográfica de las NUTSII, definidas por el Derecho interno portugués "Minho-Lima, Cavado, Alto-tras-os Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo y Algarbe" y los municipios situados en las mencionadas NUTSIII."

[48] En España, se comunicaran con carácter previo al Ministerio de Administraciones Públicas y se publicaran en el BOE, según el real decreto 1317/1997, de 1 de agosto(BOE núm. 207, de 29 de agosto). En Portugal, no se ha legislado en este ni en ningún sentido.

[49] Si se crean en Portugal adoptaran la forma de "Associação de Direito Público", siendo aplicable el derecho portugués propio de tales organismos. Si se crean en España adoptaran la forma de Consorcio, siendo aplicable el derecho español propio de tales organismos.

[50] Comunidades de Trabajo y Grupos de Trabajo.

Por último añadir que el tratado crea la comisión Hispano-Portuguesa para la cooperación transfronteriza y organismos de cooperación, como órgano intergubernamental responsable de supervisar y evaluar la aplicación del tratado así como de impulsar su desarrollo. Finalmente, el artículo 13 .1 (Disposiciones Transitorias) determina que los instrumentos de cooperación institucionalizada concluidos antes de la entrada en vigor por los sujetos de cooperación previstos en el art 3 deberán adaptarse a las disposiciones del presente tratado en el plazo de cinco años a partir de esa fecha.

En relación con todo ello, la primera cuestión que se plantea es si Eixo debe o no adaptarse al Tratado. Se puede sostener que como asociación de derecho privado, Eixo puede ejercer su acción de cooperación transfronteriza al margen de esta norma internacional , según prevé el mismo artículo 1.2. del Tratado. Ahora bien, respecto a considerar la conveniencia de que Eixo se mantenga como asociación de derecho privado debemos extremar la prudencia y, en cualquier caso, no olvidar que un marco jurídico como el proporcionado por el Tratado resulta imprescindible para intensificar las relaciones de cooperación transfronteriza por lo que ,sin duda, el Tratado es necesario para poder avanzar en la consecución de los objetivos euro regionales que pretende Eixo.

De cualquier modo, a fin de contribuir a la decisión que se adopte sobre esta cuestión, a continuación se recogen una serie de notas expositivas de algunos de los problemas jurídicos que la regulación y estructura de Eixo plantean en relación con el Tratado de Valencia y su posible adecuación.

II.1. Naturaleza jurídica del Eixo.

Según el artículo 1 de sus Estatutos, Eixo se constituye como una asociación transfronteriza de ayuntamientos que configuran el sistema urbano de la euro región Galiza-Norte de Portugal.

Los estatutos, en su primera redacción, se aprobaron tras la declaración oficial constitutiva de este club de ciudades, el 1 de abril de 1992. De este modo, en el momento fundacional tiene lugar un compromiso o conjunto de compromisos de naturaleza eminentemente política y de valor meramente declarativo que se institucionaliza en una asociación cuyo régimen jurídico viene establecido en los Estatutos.

Se plantea la cuestión de la naturaleza jurídica de esta asociación porque , los estatutos no mencionan expresamente el carácter privado de la asociación transfronteriza, la cual, sin embargo, no puede tener otro carácter, si tenemos en cuenta que en la fecha de la aprobación de éstos, los municipios de un lado y otro de la frontera no podían ser sujetos de cooperación transfronteriza por la falta de competencia al respecto. Además, el Convenio marco de Cooperación Transfronteriza de 1980, que podría haber amparado un organismo público, de una parte, no aparece como fundamento jurídico del Eixo sino sólo como un antecedente filosófico inspirador bajo la expresión "orientaciones de la Comunidad Europea" a la que hace referencia el Art. 2 de los Estatutos; y de otra, dicho Convenio ,aunque así se recogiera en los estatutos, no podía ser aplicable en el momento de la fundación del Eixo pues su eficacia había quedado supeditada por la parte española a la firma de un tratado bilateral o, en su defecto, a la autorización expresa de ambos países.

En suma, y por todo ello, se debe afirmar que estamos ante una asociación transfronteriza e interadministrativa, de carácter privado, que goza de personalidad jurídica propia e independiente de las entidades que la componen y, por tanto, de capacidad para ser titular de derechos y obligaciones; creada siguiendo las orientaciones europeas en materia de cooperación transfronteriza, y en ejercicio de la capacidad de obrar jurídico-privada reconocida por las leyes a los municipios de España y Portugal, cuyo. ámbito de actuación está sometido al marco jurídico e institucional derivado de sus Estatutos, y, en lo no previsto por éstos, en el derecho privado de España y Portugal que le sea de aplicación.

La naturaleza de asociación interadministrativa de carácter civil o privado es la razón principal que hace del Eixo una institución con un margen de actuación muy restringido y escasamente seguro desde un punto de vista estrictamente jurídico.

Hacemos esta afirmación no tanto porque sus Estatutos sean demasiado vagos y genéricos para proporcionar un régimen jurídico lo suficientemente completo que garantice una mínima seguridad jurídica, puesto que podrían mejorarse; ni tampoco porque Eixo no pueda realizar actuación alguna que suponga ejercicio de potestades administrativas de los municipios ya que una asociación pública tampoco estaría habilitada para ello, sino porque, principalmente, el régimen jurídico privado que ostenta Eixo, en ningún caso le permitirá realizar funciones reservadas a la competencia de los municipios miembros o a las entidades o instancias territoriales que también comparten esa competencia y, además, fundamentalmente, incluso por lo que se refiere a su estrecho contenido objetivo, porque del mencionado régimen jurídico privado resulta muy limitada la posibilidad de crear derechos y obligaciones entre los miembros, asi como de éstos respecto de terceros , que puedan ser exigidos jurídicamente.

En efecto, Eixo, en ningún caso, podrá adoptar decisiones obligatorias para los entes territoriales que forman parte del mismo, sólo influir en sus decisiones, y, en su caso, en las decisiones de terceros. Por consiguiente las decisiones de Eixo tendrán un valor preferentemente político, que no jurídico , en orden a la toma de posiciones de los municipios miembros y los demás entes e instancias territoriales respecto de los problemas que se planteen en el presente y en relación con la evaluación de las soluciones de cara al futuro.

Las limitaciones jurídicas que conlleva una asociación de cooperación transfronteriza como el Eixo, quedan soslayadas en el Tratado de Valencia en la medida en que éste proporciona un encuadramiento jurídico internacional de la cooperación transfronteriza más seguro y preciso a través de la regulación específica del régimen jurídico de los convenios de cooperación como instrumentos esenciales de cooperación y de los distintos organismos públicos, con o sin personalidad jurídica, a este fin previstos. De adecuarse Eixo al Tratado, el proceso de adaptación de éste proporcionará una oportunidad a los municipios miembros del mismo para repensar y determinar el modelo institucional de derecho público que resulte conveniente a la vez que proporcionará un marco jurídico dónde las relaciones de sus miembros entre si y de éste con terceros se desenvolverá en un clima de mayor seguridad y eficacia jurídica.

La adecuación supondrán en primer lugar que el acuerdo constitutivo de Eixo deba observar los requisitos de comunicación previa a la Administración General del Estado de España , según establece el Real Decreto 1.317/1997, de 1 de agosto y su publicación en el B.O.E. Como la legislación portuguesa no prevé nada en igual sentido ,a partir de aquí deberá firmarse un convenio de cooperación transfronteriza al amparo del Tratado, el cual podrá prever la constitución de un organismo de cooperación .

La determinación del organismo de cooperación al que debe adaptarse Eixo no está exento de complejidad. En principio, podría no parecer aconsejable que siendo Eixo una persona jurídica, su adecuación al Tratado de Valencia le obligue a abandonar esta posición jurídica adecuándose a un organismo sin personalidad jurídica, como es , por tratarse de municipios, un grupo de trabajo, según el artículo 9.2 y 10 .3 del Tratado.

Sin embargo, los cometidos del Eixo se aproximan más a los reservados por el Tratado a los organismo sin personalidad jurídica, (estudio, propuestas, promoción...), que a los que si que la tienen, los cuales se centran ,sobre todo, en ejercer la gestión común de infraestructuras y equipamientos y la prestación de servicios públicos (Consorcio, Associação de Direito Público, Empresa Intermunicipal). Además no se puede olvidar que en estos momentos Eixo funciona también como una Comisión específica de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal y que ésta , tanto por su falta de personalidad jurídica como por sus mismos objetivos, resulta claramente adaptable a un organismo sin personalidad jurídica, por lo que no parece que Eixo pudiera mantener su estatus en la Comunidad de trabajo y a la vez gozar de personalidad jurídica propia como organismo de cooperación transfronteriza ya que no preve esta posibilidad el artículo 10.2 del Tratado cuando regula las formas de constitución de las Comunidades de Trabajo.

II.2. El ámbito subjetivo y territorial.

Como ya se dejó dicho, según el artículo 1 de sus Estatutos, Eixo es una asociación de Ayuntamientos que configuran el sistema urbano de la Euro-región Galicia-Norte de Portugal. Es por ello que el artículo 2, redundando en esta idea , se refiere a las ciudades, nueve de Galicia y nueve de la Región Norte de Portugal, como miembros de Eixo.

Ambos términos, Ayuntamientos y ciudades, remiten a un único concepto jurídico y a un único ente público territorial, común al sistema político de España y Portugal, cual es el municipio.

Por consiguiente los miembros de Eixo son una serie de municipios, a la vez que ciudades, que constituyen el área más poblada y dinámica de la frontera luso-española lo cual les hace ostentar una posición esencial en el proyecto de integración territorial desde una perspectiva euro regional que propone Eixo

Las ciudades o ayuntamientos del Eixo dice el artículo 2, punto 3, pretenden ser "*los auténticos motores de desarrollo en el espacio regional en el que se insertan, y se caracterizan por determinadas realidades socioeconómicas y culturales similares.*"

Además, según el apartado 4 del artículo 2,*" Estas ciudades tienen conciencia de las causas reales de sus problemas y buscan encontrar las mejores soluciones en el ámbito del denominado Eje Atlántico. Este eje, que se inserta en un espacio más vasto que es la Unión Europea, tiene como finalidad principal el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y científico de las ciudades y de las regiones que lo constituyen. Por tanto el Eje Atlántico constituye una asociación transfronteriza integrada por las principales ciudades de Galicia y Región Norte de Portugal, que promueve la cohesión económica, social y cultural mediante la vertebración de un territorio común*".

De ahí que, de conformidad con el artículo 4 de los Estatutos, el ámbito territorial de actuación del Eixo haga referencia al espacio regional ocupado por los territorios municipales de cada una de las ciudades que lo constituyen.

Las ciudades o municipios miembros de Eixo responden conceptualmente a la expresión "instancia territorial portuguesa y entidad territorial española" referida en el artículo 2 apartado c) y d) del Tratado de Valencia, y a quienes éste reconoce capacidad para ser sujetos de cooperación transfronteriza y, por tanto, capacidad para celebrar convenios y crear organismos de cooperación, con o sin personalidad jurídica.

Por lo que se refiere a las ciudades integrantes de Eixo, la aplicación del Tratado de Valencia puede plantear algún problema dado que de conformidad con el Art. 3 del mismo, algunas ciudades que no pertenecen a las NUTS3 portuguesas y a las provincias españolas fronterizas no estarían incluidas en su ámbito de aplicación geográfico y, por tanto, no se les reconocería la condición de sujetos de cooperación transfronteriza.

Nos estamos refiriendo a las ciudades de Porto y Vila Nova de Gaia, en la NUTS3 Gran Porto; y las ciudades de Santiago de Compostela, A Coruña y Ferrol en la provincia de la Coruña y las ciudades de Lugo y Monforte de Lemos en la provincia de Lugo.

Sin embargo, como el art 13 (disposiciones transitorias) amplia el ámbito de aplicación del tratado a todas las instancias y entidades territoriales ubicadas en el área de intervención del Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC) "Portugal/España" al amparo del INETERREG III A que no estén incluidas en el artículo 3; y estas ciudades se encuentran en este caso. Efectivamente, según la iniciativa INTERREG se trata de zonas subvencionables, aunque no sean estrictamente fronterizas sino contiguas a las mismas, si bien con la condición de no suponer la subvención más del 20% del gasto total del programa de iniciativa comunitaria en cuestión (PIC), por lo que las referidas ciudades no estarían excluidas del ámbito del Tratado.

Ahora bien, por lo que se refiere a estas últimas instancias o entidades territoriales que forman parte del ámbito de aplicación ampliado del Tratado (disposición transitoria, artículo 13), se discute por diferentes

autores [51]si la aplicación del mismo tiene o no un carácter "transitorio", es decir, limitado a la vigencia del PIC INTERREG III A, y si tales instancias o entidades territoriales están autorizadas a implicarse en todo tipo de actividades de cooperación o están limitadas a las que se apoyan en las financiadas por el PIC INTERREG III A.

De prosperar una interpretación rígida y estricta del Tratado sobre esta cuestión, los efectos que produciría sobre los miembros de Eixo serían importantes pues a partir de la finalización del PIC INTERREG III A, o del 31 de diciembre de 2008,[52] las ciudades de Porto y Vila Nova de Gaia en la Región Norte de Portugal y Santiago de Compostela, Ferrol A Coruña, Monforte de Lemos y Lugo en Galicia, dejarían de poder realizar las actuaciones a las que está destinado el Eixo así como cualquier otro tipo de cooperación transfronteriza., lo cual representa una importante dificultad para proceder a la adaptación de Eixo al referido Tratado

II.3. El Ámbito material: los objetivos de Eixo.

Siguiendo el artículo 6 de sus estatutos "*Los propósitos y objetivos de Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular se determinan por la detección de los problemas de orden económico, social, técnica y cultural, y por la búsqueda de las mejores soluciones para resolverlos. Se consideran prioritarios el desarrollo y la promoción de los siguientes:*

- *Obras de infraestructura.*
- *Una política social y cultural.*
- *La protección y promoción medioambiental.*
- *El turismo.*
- *Y en general la promoción de todo tipo de actividades económicas, sociales, culturales y deportivas que, conectando con las raíces e identidad de los municipios miembros, favorezcan la cohesión del sistema urbano de la euro región Norte de Portugal- Galicia"*

De acuerdo con el artículo 7 "*Para la consecución de los referidos objetivos, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular actuará en coordinación con aquellos organismos que tengan competencia para apoyar e implementar las actuaciones necesarias, en especial con aquellos dependientes de las instituciones comunitarias europeas"*

[51]Pueyo Losa, J/ Ponte Iglesias, M.T/Brito,W/Venado,N.- El régimen Jurídico de la Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República portuguesa sobre cooperación Transfronteriza de 3 de octubre de 2002.Comunidad de Trabajo Galicia Norte de Portugal. Santiago de Compostela/ Braga 2004 págs 81 y siguientes.

[52] Si se toma en cuenta la fecha límite para la eligibilidad de los gastos de los actuales fondos estructurales pues de otro modo la fecha sería el 31 de diciembre de 2006 ya que de conformidad con el Art. 1 Apdo. .1 de la Decisión Comunitaria que aprueba el Programa Portugal /España de la IC INTERREGIII, la fecha límite para la aprobación de acciones y proyectos financiados por éste es el día 31 de diciembre de 2006.

A la vista de estos dos preceptos estatutarios es claro que el objetivo esencial de Eixo es la "detección de los problemas de orden económico, social técnico y cultural y la búsqueda de las mejores soluciones para resolverlos" en el espacio euro regional que le es propio y que se concretan explícitamente en "el desarrollo y la promoción" de una serie de ámbitos materiales que se consideran prioritarios.

La interpretación del contenido de estos preceptos debe hacerse desde el respeto escrupuloso al propio sistema de distribución de competencias en torno al que se estructura el Estado en España y Portugal, por lo que las actuaciones del Eixo en cumplimiento de sus objetivos no pueden de ningún modo sustituir, limita o ampliar las atribuciones legales de sus miembros ni de las restantes Administraciones Públicas con las que éstos compartan competencias.

Por consiguiente, y en resumen, se puede decir que la función de Eixo es la de asumir el liderazgo de la preparación, gestión y evaluación de aquellos estudios, planes y proyectos dirigidos a la promoción y desarrollo de los respectivos territorios fronterizos en aquellas materias que considera prioritarias, por lo que las finalidades de Eixo y sus objetivos de cooperación así como las materias a las que se dirigen con carácter prioritario se ajustan a las previsiones del Tratado hispano- portugués.

Según el artículo 10.4 del Tratado los organismos sin personalidad jurídica tendrán como finalidades: estudiar cuestiones de interés mutuo; formular propuestas de cooperación entre las instancias y entidades territoriales que los integren, impulsar su puesta en práctica y efectuar su seguimiento; preparar estudios, planes, programas y proyectos en los que se concierten actividades conjuntas en el ámbito de la cooperación transfronteriza; promover formas de relación entre agentes, estructuras y entidades públicas y privadas que puedan contribuir al desarrollo de los respectivos territorios fronterizos; ejecutar las tareas previstas para este tipo de estructuras constituidas entre las Comisiones de Coordinación Regional portuguesa y las Comunidades Autónomas españolas, en el Programa España- Portugal de la iniciativ*a* comunitaria Interreg III A o en los instrumentos, aceptados por las partes que lo sustituyan.

De conformidad con estos cometidos, así como también que los miembros de Eixo tienen la condición de municipios de España y Portugal, y de que Eixo funciona en la actualidad como una Comisión Específica de la Comunidad de trabajo Galicia Norte de Portugal, de procederse a la adaptación de Eixo al Tratado de Valencia, y sin descartar la posibilidad de que más adelante se acoja a algunas de las figuras autorizadas por el Tratado que le permita adquirir personalidad jurídica , el convenio de cooperación que se celebre deberá optar por crear un organismo de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica, que en este caso no podrá ser otro que el grupo de trabajo, de conformidad con el artículo 5 .2.c) del Tratado en relación con el artículo 9.2 y 10.3 y 4

II.4. Aspectos organizativos.

Sin perjuicio de un estudio más pormenorizado, desde el ángulo organizativo y de funcionamiento de los Estatutos de Eixo únicamente señalar que de acuerdo con el Tratado de Valencia, los organismos sin personalidad jurídica, adoptaran las decisiones por consenso y respetando el criterio de paridad, implicando este último que la representación del conjunto de las instancias o entidades territoriales de una

de las partes no pueda imponer su voluntad a la representación del conjunto de las instancias o entidades territoriales de la otra parte no pudiendo adoptarse decisiones que suponga el ejercicio de las potestades administrativas que el Derecho interno de España y Portugal atribuya, en cuanto a Administraciones Públicas, a las instancias y entidades territoriales que integran el organismo, así como decisiones de contenido obligatorio para terceros (artículo 10.6.g) y h). Por lo demás, la estructura organizativa y el régimen de funcionamiento de Eixo, se acomoda a las reglas básicas de organización y funcionamiento previstas en el Tratado de Valencia.

Bibliografía.

CORRAL SUAREZ, M .: "El estado actual de la cooperación transfronteriza entre Castilla y León y las Regiones Norte y Centro de Portugal", *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa* en 2001 (A. Herrero de la Fuente, Ed.) , Tecnos, Madrid, 2002.

CORRIENTE CORDOBA, J.: "EL hecho diferencial regional y su tratamiento en el Derecho Comunitasio Europeo" *Anuario de derecho Internacional*, Vol.16, 2000.

FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.:"Cooperación transfronteriza en Europa: El Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza. Experiencias de cooperación hispano-francesas y luso-españolas", *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*, Madrid, 2000.

DOMINGUEZ, L/VENADE,N.:*As Euro-regiões e o futuro da Europa:* o *modelo da euro-regiao Galiza-Norte de Portugal*, Eixo Atlántico 2004

JANER TORRENS,J.D.: "Nota al Real decreto 131771997, DE 1 DE agosto, sobre comunicación previa a la Administración General y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras (BOE, núm 207, de 29 de agosto de 1997)", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol L, Nº 1, 1998.

MERCHAN FUENTES, Mª J.: "El tratado bilateral hispano- portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002", Revista de derecho Comunitario Europeo, 15, mayo-agosto 2003.

PUEYO LOSA, J.: "El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la región Norte de Portugal", *La Cooperación transfronteriza Hispano*. *Portuguesa en 2001* (A. Herrero de la Fuente,ed) Madrid, 2002.

PUEYO LOSA,J/ PONTE IGLESIAS, M.T/BRITO, W/ VENADE;N.: El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano- portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002. Comunidades de Traballo Galicia –Rexión Norte de Portugal, Santiago de Compostela/Braga 2004.

ANEXO 7

CONEXIONES ENTRE LOS PUERTOS Y EL FERROCARRIL EN EL EJE ATLÁNTICO

Julio Álvarez Rodríguez

Universidad Carlos III. Madrid

El objetivo principal de este pequeño trabajo es el análisis del transporte marítimo y ferroviario, además de las conexiones entre ambos, en la zona (euro región) que abarca Galicia y el norte de Portugal.

Intentaremos también evaluar el potencial que tiene esta zona gracias sobre todo a su situación geográfica, y que, hasta ahora, parece que no se ha explotado al máximo.

Consideraremos también la posibilidad de construir un centro logístico, o puerto seco, que gestione el movimiento de mercancías alrededor de esta región y su conexión con el resto de España y de Europa.

A continuación, exponemos el esquema que vamos a seguir:

- Empezaremos analizando cómo es el entorno a nivel europeo, y cuáles son las intenciones y previsiones de la Comunidad Europea en cuanto a transporte. Nos basaremos, para ello, en el *Libro Blanco: política europea de transportes de cara a 2010*.

- Posteriormente nos centraremos en la península Ibérica, viendo las cifras de los puertos más importantes, la evolución que han seguido en los últimos años, y la comparación con las de los puertos de la zona a estudiar.

- Después estudiaremos, con cierto detalle, las características y estadísticas de cada uno de los puertos incluidos en la región descrita anteriormente, además de la red ferroviaria que los conecta con el resto de la península.

- Por último intentaremos extraer conclusiones.

TRANSPORTE EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Libro Blanco: política europea de transportes de cara a 2010

El sector del transporte en Europa es enormemente importante. La Comunidad Europea crece constantemente y es de vital importancia conectar los núcleos de gran desarrollo con las zonas más desfavorecidas, que suelen coincidir con las regiones periféricas.

Pero los beneficios de tener una adecuada red de transporte no son únicamente debidos al hecho de unir ciudades entre sí; los grandes centros de transporte atraen la inversión exterior, la riqueza y, por tanto, el desarrollo. Este sector mueve en Europa 1 billón de Euros al año, lo que supone más del 10% del Producto Interior Bruto de la Unión Europea, y emplea a más de 10 millones de personas.

La Unión Europea debe responder a un desequilibrio cada vez mayor de los modos de transporte. El éxito creciente del transporte por carretera (que supone el 44% del movimiento total de mercancía) y el aéreo, tiene como consecuencia un empeoramiento de la congestión de sus redes.

El mayor problema es que la alternativa fundamental que sería el ferrocarril, no está bien gestionada, es decir, no estamos explotando las enormes posibilidades que ofrecen el transporte ferroviario y el marítimo de corta distancia con lo que se frena el desarrollo de auténticas alternativas al transporte de mercancías por camión, lo que se traduce en una red viaria totalmente congestionada en muchas zonas a lo largo de toda Europa. Hay que decir que este problema no tiene como consecuencias únicamente retrasos en las entregas, ó emisiones al medio ambiente, sino que supone unas pérdidas económicas nefastas para cualquier país por el hecho de permanecer parados tanto la mercancía como los trabajadores.

Además, el desequilibrio en los modos de transporte tiene como consecuencia otros problemas como el enorme daño al medio ambiente, y la aparición de un gran número de muertos en los accidentes de carretera, problema que, quizás, no seamos muy conscientes de lo desproporcionado que es para un continente que presume de desarrollo.

Vemos, pues, que si se consiguiera conectar el núcleo de Europa con todas las zonas periféricas de manera correcta, los beneficios serían para todos.

De forma contraria, la persistencia de esta situación supone un desequilibrio en el reparto del tráfico que genera un crecimiento de la congestión, especialmente en los principales ejes transeuropeos y en las ciudades más desarrolladas, lo que agudiza aún más la diferencia de industrialización entre el núcleo y la

periferia. La solución a este problema supone que, de aquí al año 2010, se alcancen dos objetivos prioritarios:

- Garantizar una competencia regulada entre modos de transporte, y

- Vincular estos modos de transporte para conseguir la intermodalidad.

La base del desequilibrio en los modos de transporte se produce porque la demanda de movimiento de mercancías supera al crecimiento de la economía, y la mayoría del dinero invertido hasta ahora se ha utilizado en mejorar la red de carreteras para evitar congestiones, sin tener en cuenta que una buena forma de solucionar este problema sería invertir en ferrocarril y transporte marítimo de corta distancia para desatascar un poco la red viaria.

La Unión Europea pretende conseguir un transporte sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental en el año 2030, por lo que es fundamental la gestión que se realice hasta 2010.

Uno de los pilares sobre los que se va a basar esta gestión es la apertura de los mercados. En los últimos 20 años se ha avanzado mucho en este sentido, pero todavía falta un largo camino sobre todo en lo que se refiere a transporte de mercancías por ferrocarril. Es necesaria la apertura total de los mercados tanto internacionales (iniciados en 2000) como nacionales.

Otra de las claves es la revitalización del ferrocarril: entre 1990 y 2000 el transporte de mercancías por tren ha descendido un 43,5%, mientras que el movimiento por carretera ha aumentado un 19,5%. Parece claro que el éxito en el reequilibrio de los modos de transporte pasa por el desarrollo del ferrocarril, y en menor medida, del marítimo de corta distancia. Es necesario fomentar la visión de negocio en las compañías, de forma que se cree cierta competencia entre ellas, y así bajen los costes y los precios.

También hay que darse cuenta de lo relacionados que están los desarrollos de ferrocarril y transporte marítimo, ya que, fomentando e invirtiendo en uno de ellos, el otro saldrá muy beneficiado, es decir, se tendrá que favorecer la intermodalidad. Para ello será fundamental un cambio de mentalidad en la visión de los países europeos, de manera que se olviden las fronteras entre unos y otros, se facilite el movimiento de mercancías a través de ellos y se fomente el desarrollo de sus zonas limítrofes, normalmente olvidadas. Por eso es interesante el análisis de regiones como la de este pequeño trabajo que, muy posiblemente, tenga mucho más potencial del que se ha aprovechado hasta ahora.

SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL

El sistema Portuario Español está constituido por 27 autoridades portuarias que administran y gestionan los 45 puertos de interés general, es decir, aquellos que cumplen alguna de las siguientes características:

- Sirven a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional

- Su zona de influencia comercial afecta de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma.

- Se efectúa en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.

- El volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcanzan niveles suficientemente relevantes.

- Sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyen elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo.

La situación geográfica de la Península Ibérica, unida a la visión netamente marítima española, y a la insuficiencia de infraestructuras de transporte terrestre y ausencia de vías fluviales de penetración, han favorecido la aparición de puertos a lo largo de todo el litoral español.

Desde un punto de vista comercial es importante destacar la situación geoestratégica de la Península Ibérica como uno de los puntos clave en el tráfico marítimo internacional. Puede ser destino, o al menos punto de escala o trasbordo, de mercancías provenientes de América, tanto del Norte como del Sur, de África, de Asia, a través del Mediterráneo, con destino a los grandes centros de producción y consumo centro europeos.

Todas estas rutas y flujos de tráfico internacional, ofrecen nuevas oportunidades de negocio a los puertos españoles, particularmente en el tráfico de contenedores, ya que, al no haber grandes centros de producción y consumo (a nivel internacional) en las proximidades de los puertos, y debido a la precariedad del transporte de mercancías por ferrocarril en España, surge la posibilidad de utilizar los puertos de la Península Ibérica como puertos "hub", concepto enormemente interesante dada la situación geográfica de la Península, especialmente para el transporte de contenedores, dada su facilidad de manejo y trasbordo. Parece claro que el auge en los últimos años del tráfico de contenedores favorece la intermodalidad y la aparición y desarrollo de puertos "hub".

El puerto de la bahía de Algeciras es el que más aprovecha esta situación colocándose entre los 20 puertos con más tráfico de contenedores, seguido de Valencia, Barcelona, y los de Canarias que, en los últimos años, están creciendo de manera significativa.

El gran número de puertos a lo largo de la costa española presenta ventajas e inconvenientes. Entre las primeras podemos destacar que esta dispersión contribuye a descongestionar las vías de transporte terrestre y al desarrollo intermodal. El problema es que el tamaño de todos ellos es pequeño, y no hay ninguno importante a nivel mundial que atraiga mayor tráfico de mercancía. Además esto da lugar a una creciente competencia entre los distintos puertos, y entre los puertos y los modos de transporte terrestre, cuando, en realidad, deberían complementarse unos con otros.

A continuación vamos a analizar algunas estadísticas de los puertos de la Península:

El movimiento portuario total fue en 2003 de 381,91 millones de toneladas, lo que representa un aumento, respecto al año anterior, del 4,21%.

La estructura del tráfico ha experimentado la evolución que se refleja en el cuadro siguiente y para los años que se expresan:

Cifras en Millones de toneladas:

	1999	2000	2001	2002	2003
Productos petrolíferos	106,4	111,2	112,1	112,6	116,2
Graneles sólidos	89,0	92,3	93,1	101,0	97,9
Mercancía general	101,4	109,2	118,3	126,4	139,0
Resto	24,3	25,7	26,2	26,5	28,8
TOTAL	321,1	338,4	349,7	366,5	381,9

Los graneles sólidos descienden un 3,1%, respecto al movimiento del año anterior.

La mercancía general ha alcanzado, por decimoséptimo año consecutivo, la cifra máxima, en los puertos españoles, con un total de 139,0 millones de toneladas y un incremento, con respecto al año anterior, del 10,0%.

Desde el punto de vista geográfico, cabe hacer las siguientes consideraciones, en relación a las variaciones porcentuales y a su tráfico:

- *Graneles sólidos:* La fachada Norte sigue ocupando el primer lugar, seguida por los puertos del Sur y los de Galicia.

- *Mercancía general:* El aumento de un 18,6% en los puertos de Canarias es lo más destacado, seguido de un 10,5% en los del Sur.

- *Mercancías en contenedores:* Este tipo de tráfico, que constituye una parte de la mercancía general (índice de contenerización = 66,6%), ha experimentado un aumento del 26,8% en los puertos de Canarias y del 11,5% en los del Sur.

- *Pesca fresca:* Ha experimentado un descenso del 4,3%. Los puertos de Canarias han experimentado un aumento del 40,7% y del 3,4% los de Galicia.

Mirando hacia el futuro, el dato más interesante es la evolución a lo largo de los años del transporte de mercancías en contenedores. El número de contenedores manejados, en el conjunto de los puertos, ha aumentado un 10,76%, habiéndose movido un total de 6,17 millones de contenedores, con 92,65 millones de toneladas transportadas en ellos, con un incremento porcentual del 12,97%. Si se cuentan en TEUS, el número se eleva a 9,06 millones, con un incremento, sobre el año anterior, del 11,90%.

Las cifras anteriores confirman que seguimos la tendencia de los países desarrollados, aumentando la mercancía general que circula dentro de contenedores, por las indudables ventajas que conlleva.

Los puertos con mayores incrementos, en el número de contenedores (TEUS) manipulados, han sido Bahía de Cádiz (38,78% y 150 mil TEUS), Las Palmas (30,58% y 991 mil TEUS), Barcelona (13,08% y 1,65 millones de TEUS) y Bahía de Algeciras (12,67% y 2,52 millones de TEUS).

Un dato curioso es la evolución que ha tenido el avituallamiento de buques en los puertos españoles. Se ha producido un aumento del 5,52% en el último año. Barcelona ha crecido el 90,73%, Valencia el 49,60% y Almería-Motril el 20,16%. Puede que parezca un dato anecdótico pero también puede verse como un síntoma claro de crecimiento, en el que no están incluidos ninguno de los puertos de la euro región a estudiar.

En cifras absolutas, los puertos con mayor tráfico han sido: Bahía de Algeciras (60,92 millones de toneladas), Barcelona (35,51), Valencia (35,30), Tarragona (29,02) y

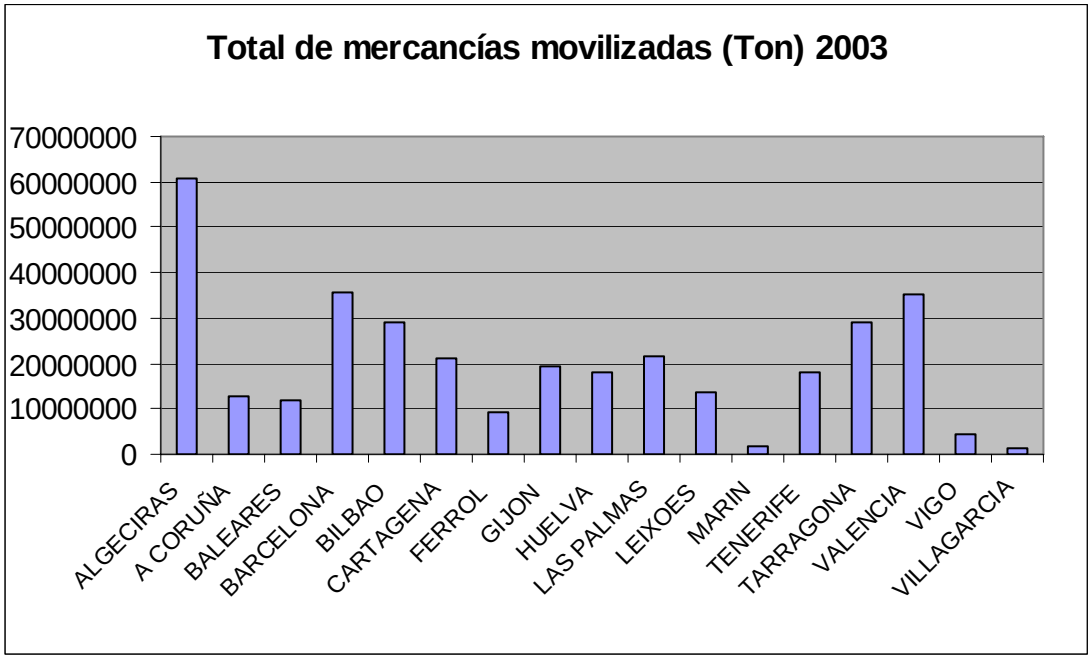
Bilbao (29,01). Los incrementos porcentuales más notorios, entre los de mayor tráfico, se han producido en Las Palmas (17,99%), Bilbao (10,84%) y Bahía de Algeciras (10,20%). Entre los puertos con tráfico menos relevante, hay que mencionar el aumento de un 14,69% en el tráfico total de Avilés y 10,36% en Pasajes.

El número de buques entrados en puerto ha aumentado un 3,70%. Los puertos con mayor variación han sido Almería-Motril (17,44%) y Santa Cruz de Tenerife (16,53%).

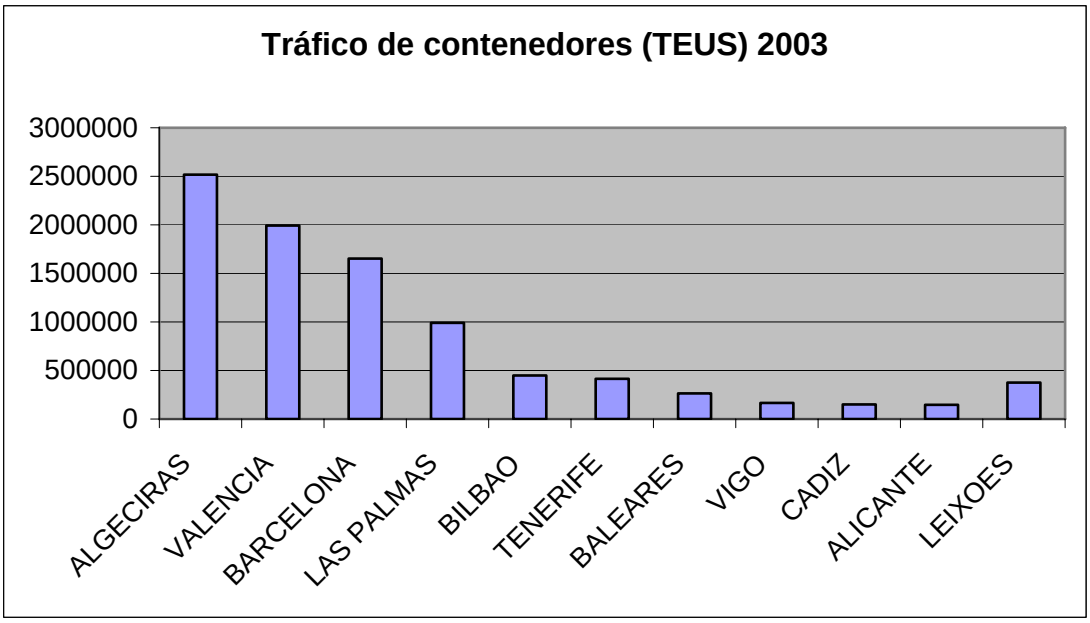
En la siguiente tabla vamos a ver el tráfico total de cada puerto (incluimos la cifra de Leixoes), expresado en Toneladas, y a continuación, un diagrama de barras con las cifras de los puertos más importantes (más de 10 millones de Toneladas), además de los de la región que nos ocupa. *Datos obtenidos del anuario estadístico 2003 del Ministerio de Fomento.*

	Tráfico total (Ton)
A Coruña	12.704.235
Alicante	3.299.545
Almería-Motril	8.270.358
Avilés	4.771.047
Bahía de Algeciras	60.916.192
Bahía de Cádiz	4.758.417
Baleares	11.846.730
Barcelona	35.512.073
Bilbao	29.010.145
Cartagena	21.347.143
Castellón	9.984.994
Ceuta	2.107.763
Ferrol - San Cibrao	9.065.283

Gijón	19.165.080
Huelva	18.213.701
Las Palmas	21.769.196
Leixoes	13.650.300
Málaga	2.406.580
Marín y Ría de Pontevedra	1.764.511
Melilla	772.496
Pasajes	5.959.534
Sta. C. de Tenerife	18.006.816
Santander	5.437.502
Sevilla	4.846.402
Tarragona	29.015.156
Valencia	35.301.451
Vigo	4.485.046
Villagarcía	1.168.561



También vamos a ver brevemente la situación de los principales puertos españoles (además de Leixoes), en cuanto a tráfico de contenedores. Datos de 2003 expresados en TEUS.



ALGECIRAS	VALENCIA	BARCELONA	LAS PALMAS	BILBAO	TENERIFE
2517318	1992903	1652366	990937	448565	414373

BALEARES	VIGO	CADIZ	ALICANTE	LEIXOES
263892	165973	150100	146477	375424

Como podemos observar en los gráficos anteriores, el puerto de Leixoes es el que mueve más mercancía tanto en contenedores como en número total de toneladas dentro de la región atlántica norte. Aunque, por supuesto, a muchísima distancia de los mayores puertos de la Península, es decir, Algeciras, Barcelona, Bilbao, Valencia, Las Palmas, etc.

Resulta muy significativo el que la suma de todo el tráfico de contenedores en los puertos de Galicia (a los que añadimos Leixoes) sea alrededor de 600.000 TEUS, cifra cuatro veces inferior a la de Algeciras, y del orden de tres veces inferior a la de puertos como Valencia o Barcelona.

PUERTOS GALLEGOS Y DEL NORTE DE PORTUGAL

Como hemos podido comprobar hasta ahora, los puertos de la fachada atlántica ocupan en cómputo global una posición marginal dentro del conjunto de los puertos españoles, aunque hay que señalar que movilizan mercancías de alto valor añadido.

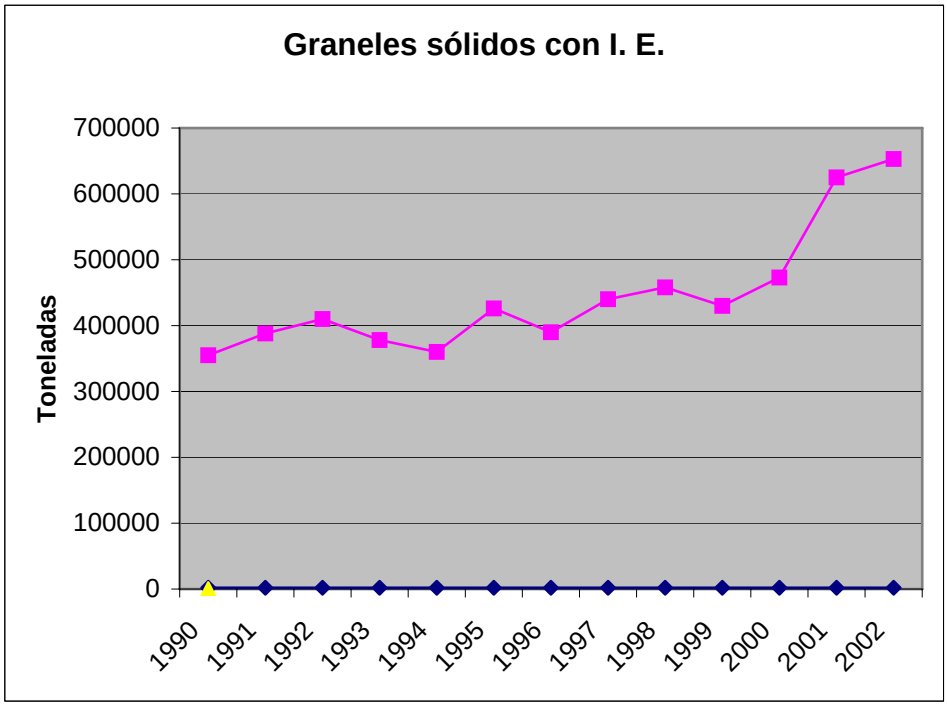
Dentro de la región Gallega, destaca el puerto de A Coruña por su mayor volumen de mercancías gracias al petróleo (hay una refinería cerca), Ferrol tiene un tráfico considerable de graneles sólidos (hay que considerar que en este puerto se integra el de San Cibrao, con el puerto de alúmina-aluminio), y Vigo

destaca en movimiento de contenedores y automóviles. Además, la pesca es un tráfico común y es relevante en todos ellos.

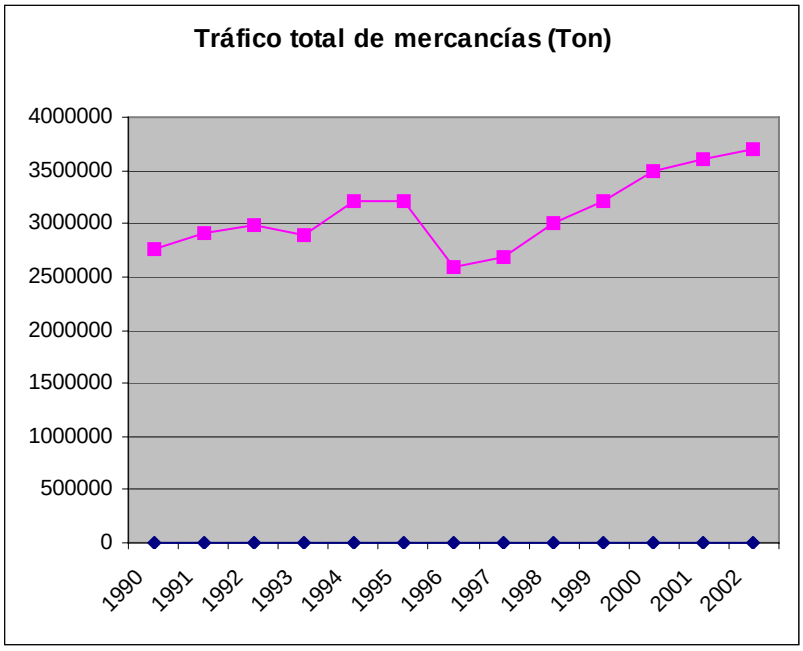
PUERTO DE VIGO

El puerto de Vigo mantiene una posición secundaria en lo que se refiere a mercancías de poco valor añadido, es decir, graneles tanto sólidos como líquidos. Sin embargo esta situación se invierte cuando analizamos aquellas mercancías que presentan un mayor valor: mercancía general y, más concretamente, la almacenada en contenedores.

Podemos ver en el siguiente gráfico cómo ha evolucionado el tráfico de graneles sólidos desde el año 1990 hasta 2002.

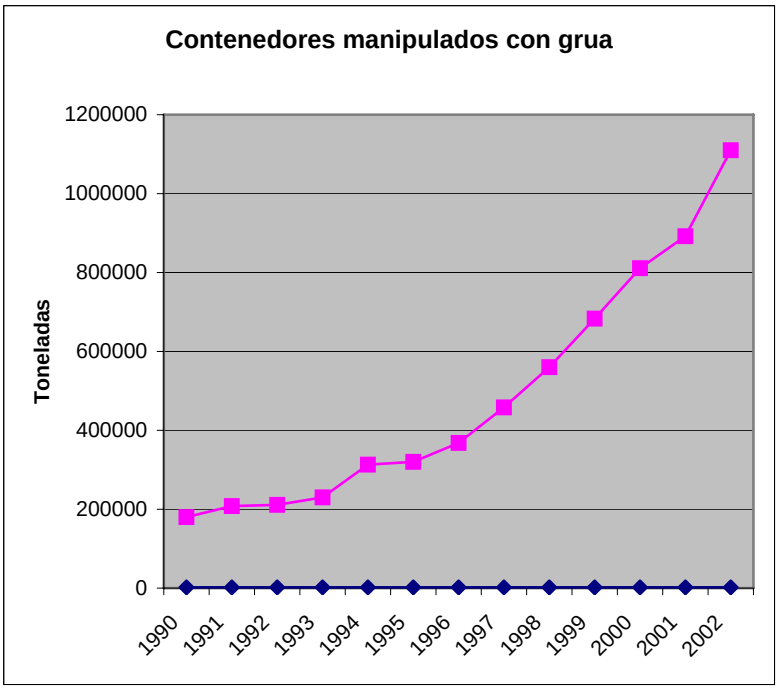


El dato de 2003 supera las 770.000 Toneladas. Aún así, hay 23 puertos en España que superan esta cifra, lo que da idea de la poca importancia que tiene Vigo en el movimiento de graneles sólidos. A continuación, podemos ver la evolución en el tráfico total de mercancías a lo largo de estos mismos años.

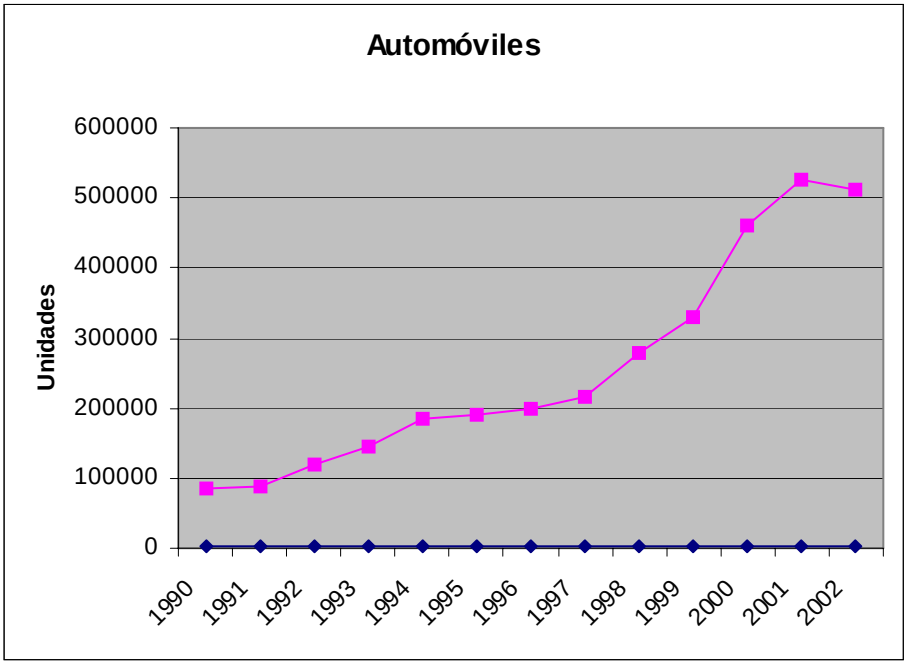


Observamos una tendencia ascendente a partir de 1996, aunque, quizás, sin grandes progresos, y teniendo en cuenta que las cifras son insignificantes dentro del contexto español.

Como hemos apuntado antes, si Vigo destaca en algo, es en el tráfico de mercancía de alto valor añadido y, más concretamente, el de contenedores. Esta es la evolución que ha tenido este tipo de tráfico a lo largo de los años. Los datos están expresados en Toneladas transportadas, y no en TEUS, pero nos vale para comprobar el auge que tiene últimamente este tipo de transporte, ya que, prácticamente se ha multiplicado por 6 el número de Toneladas en 12 años.



Por último, y como dato curioso, vamos a ver la evolución de estas cifras en el tráfico de automóviles movilizados en el puerto, provenientes de las fábricas cercanas a la ciudad. Podemos ver cómo la cifra de unidades se ha multiplicado por cinco en los últimos años.

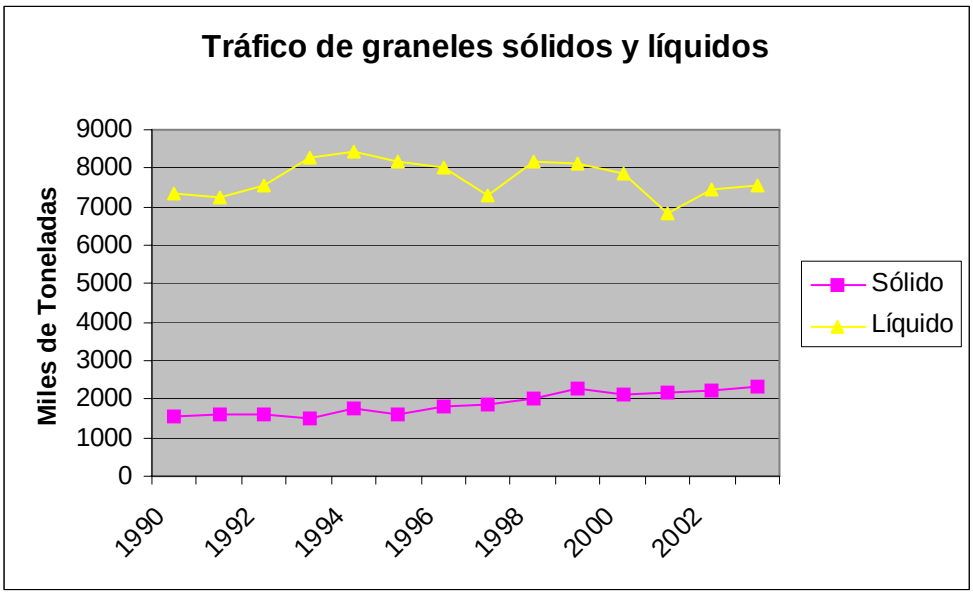


Hemos podido comprobar que la tendencia en lo que se refiere a gestión de mercancías de alto valor añadido (principalmente contenedores y automóviles) ha sido claramente ascendente en los últimos años. Esta evolución se ha visto favorecida por la mejora en las instalaciones portuarias, que generan un incremento del valor añadido de la carga al reducir los costes de manipulación.

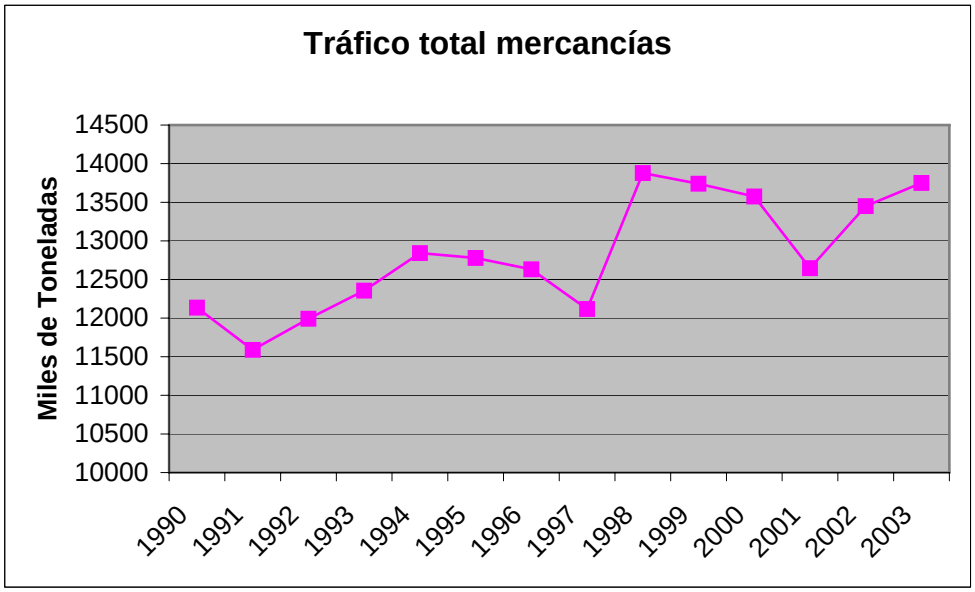
Centrándonos más en nuestro estudio, y teniendo en cuenta la situación geográfica (privilegiada desde el punto de vista estratégico), de Vigo, además de la ventaja de contar con acceso ferroviario en el propio puerto, parece claro que el potencial de éste no está suficientemente aprovechado y que podría ser capaz de atraer bastante más tráfico que el actual.

PUERTO DE LEIXOES

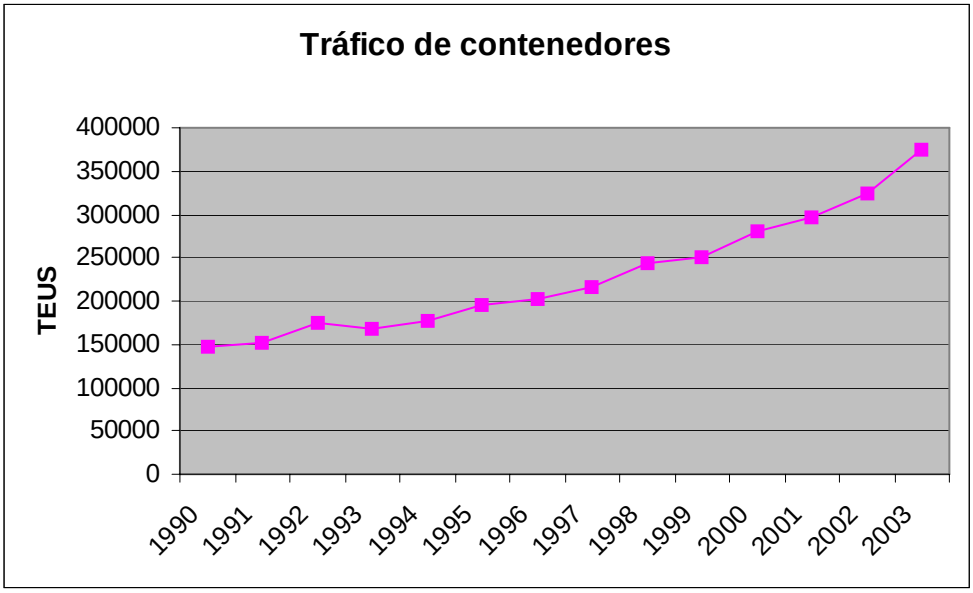
Como hemos visto hasta ahora, es el puerto más importante de la zona que nos interesa, tanto en lo que se refiere a tráfico total de mercancías en Toneladas como a transporte de contenedores. Podemos observar la evolución de estas cifras a lo largo de los últimos años, en las siguientes tablas y gráficas:



Como vemos, las cifras de tráfico de graneles son muy superiores a las del puerto de Vigo, que eran en 2003: alrededor de 700.000 Toneladas de granel sólido (aproximadamente tres veces menos que Leixoes) y 56.000 Toneladas de granel líquido, despreciable comparado con los 7 millones de Toneladas de Leixoes.



Observamos ciertos altibajos en la evolución del tráfico total de mercancías, algo que no es muy habitual en los puertos españoles, que suelen seguir una tendencia ascendente. De todas formas, estas cifras superan a cualquier puerto gallego, y colocan a Leixoes entre los 10 más importantes de la Península Ibérica. Veamos, ahora, el movimiento de contenedores:



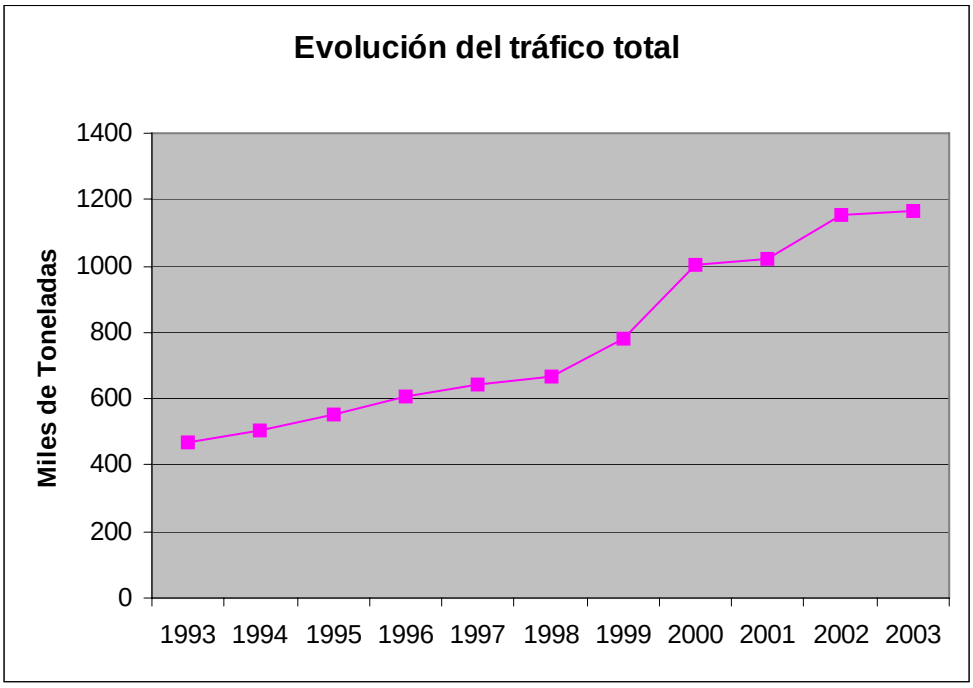
Vemos que en 2003 el movimiento de contenedores en Leixoes llegó, prácticamente, a 400.000 TEUS, 2.5 veces mayor que el de Vigo, y quinto de la Península Ibérica.

Ahora mostramos un pequeño mapa de las redes viaria y ferroviaria en las proximidades del puerto de Leixoes.



PUERTO DE VILAGARCÍA DE AROUSA

Durante el año 2003, el Puerto de Vilagarcía ha consolidado la evolución espectacular realizada en los tres años anteriores, registrándose un crecimiento del 0,14% alcanzando así un total de 1.155.603 toneladas movidas en los muelles.

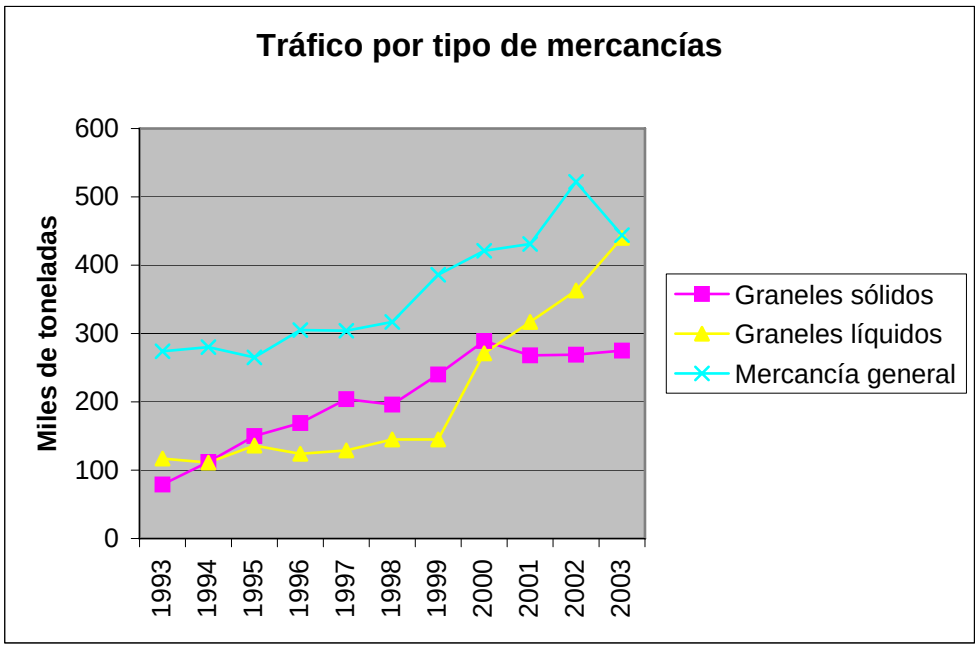


Dentro del apartado de los graneles líquidos el crecimiento ha sido del 20,75%, teniendo especial protagonismo el incremento del tráfico de fuel, que fue del 61,34% con respecto al año anterior y el del gas-oil, de un 40,98%.

En cuanto a los graneles sólidos, se ha producido un descenso del 14,94 %, provocado por el mal comportamiento del tráfico de cereales, que se redujo un 28,18%.

Por lo que respecta al apartado de mercancía general, la evolución de los tráficos ha sido similar a lo esperado, registrándose un aumento global del 1,56%; es de destacar el incremento del tablero en un 12,56%, y la creciente evolución del tráfico de aluminio y hierro, que en este ejercicio ha ascendido a 15.332 toneladas, lo que representa un aumento del 66,98% con respecto al ejercicio 2002. Todas estas cifras quedan resumidas en el siguiente gráfico.

También hay que destacar el nulo transporte de contenedores en este puerto, y el descenso que ha experimentado en los últimos años el tráfico de cabotaje, compensado por el ascenso, aún mayor, del tráfico exterior.



Vilagarcía de Arousa está unida con el resto de España por ferrocarril de vía ancha a través de Santiago de Compostela con la línea Zamora-A Coruña, y por Pontevedra y Redondela con la línea Vigo-Madrid. Sin embargo los accesos por carretera irrumpen en el centro urbano, estando pendiente de ejecución la ronda exterior.

En el mes de julio de 1997 entró en servicio el ramal ferroviario del Puerto de Vilagarcía. Esta importante dotación se había quedado obsoleta en los años 70, habiéndose llegado a su total abandono. Esto no era aceptable en un puerto de Interés General, que debe ofrecer este servicio a su clientela potencial. Por este motivo uno de los objetivos fundamentales de la Autoridad Portuaria era recuperar el servicio ferroviario del puerto.



Actualmente la Autoridad Portuaria redacta los estudios previos de impacto ambiental y viabilidad económica y técnica de la prolongación del servicio ferroviario hasta la totalidad de los muelles, para así dotar a todas las instalaciones del puerto de dicho servicio, que se considera prioritario para el futuro.

PUERTO DE MARÍN

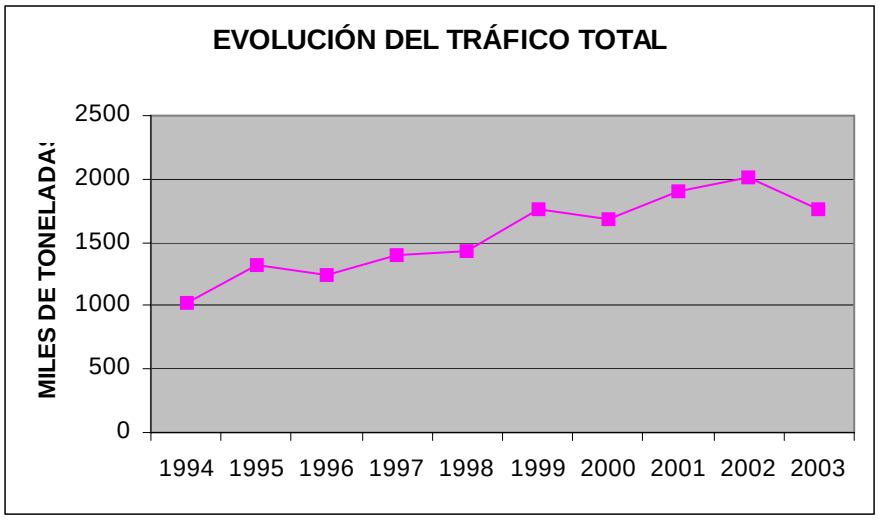
El puerto de Marín ha seguido en los últimos años una política de diversificación de mercancías. La evolución del tráfico portuario, en esta década, ha sido la siguiente:

	1990	1993	2000	2003
Toneladas	659.385	895.853	1.683.865	1.764.511

El movimiento de graneles sólidos con instalación especial se limita en el Puerto al cemento. Son recepcionados por una moderna instalación en la cual también se realiza el ensacado de la mercancía. Este tráfico ha alcanzando durante el pasado ejercicio las 92.235 toneladas. Dicho tráfico procede en su totalidad de Italia.

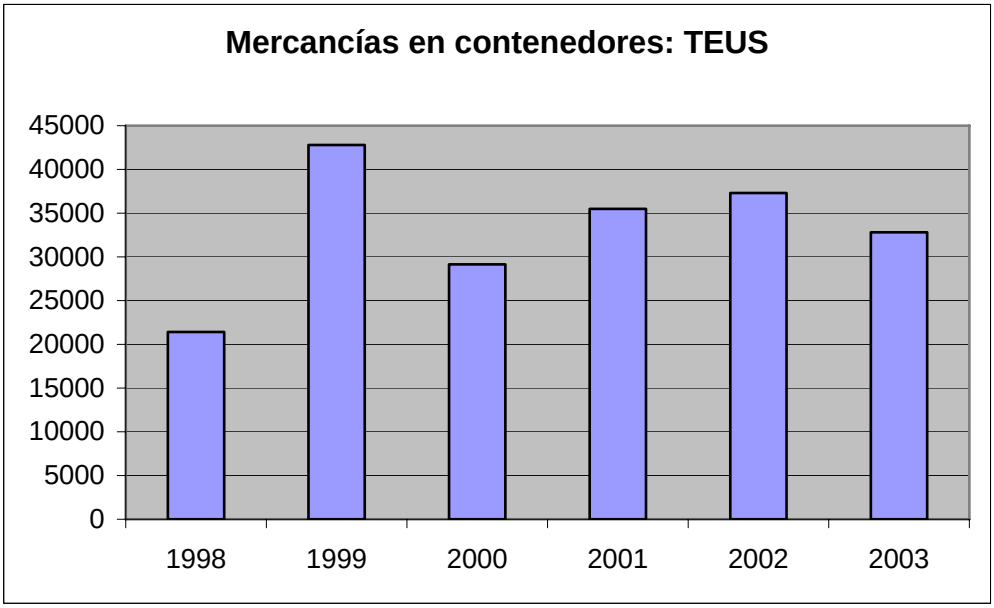
En lo que se refiere a la mercancía general, durante el año 2003 se manipularon 880.499 toneladas. De estas mercancías, 616.133 Ton fueron de tráfico exterior y el resto de cabotaje.

En el gráfico siguiente podemos observar la evolución del tráfico total de mercancías en Marín:



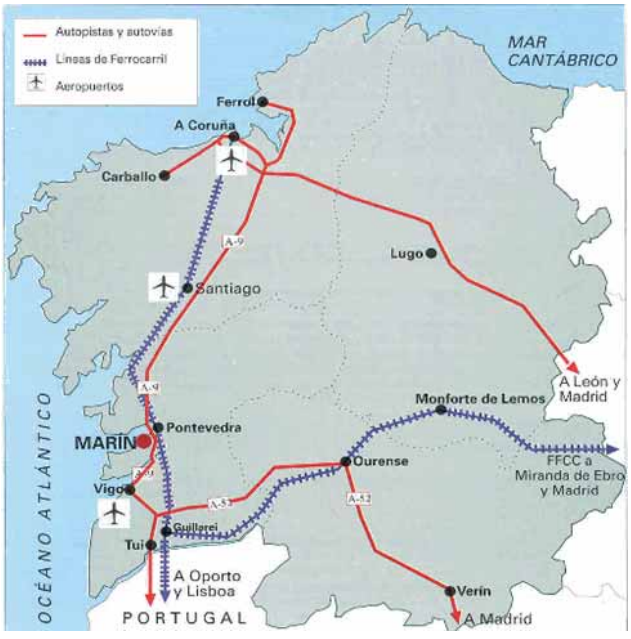
El tráfico de contenedores con un total de 32.804 TEUS y 278.000 toneladas parece que se consolida en Marín, aunque todavía maneja cifras insignificantes dentro del contexto español.

A continuación veremos la evolución del tráfico de contenedores a lo largo de los últimos años, con cifras expresadas en TEUS.



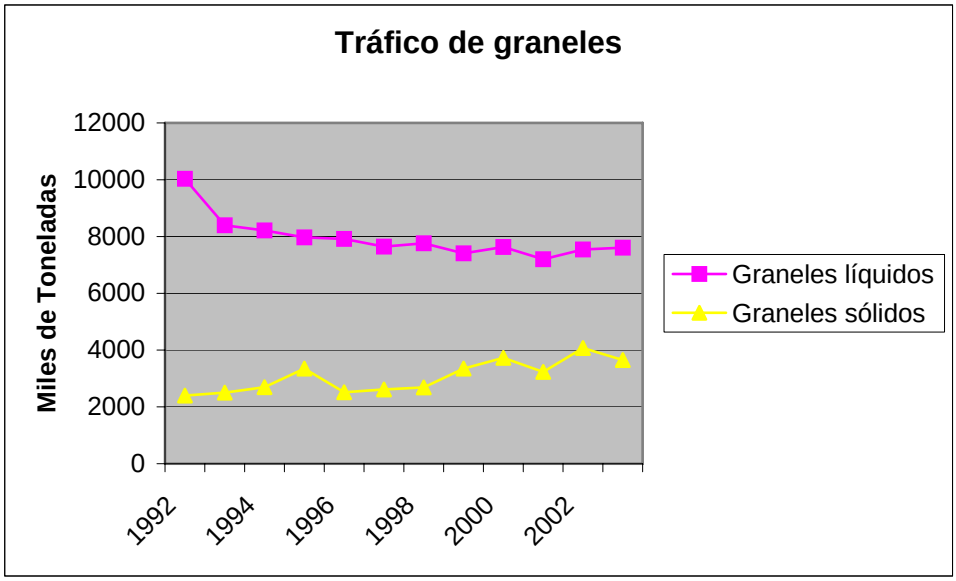
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TEUS	21416	42794	29147	35488	37304	32808

Marín cuenta con una red de comunicaciones no muy avanzada con el resto de la Península, en la que podemos destacar la conexión ferroviaria directa con Miranda de Ebro y Madrid (pasando por Monforte de Lemos), que entronca con la red nacional de transporte combinado de RENFE, pues recientemente se ha prolongado un enlace ferroviario entre la estación de Pontevedra y el puerto de Marín, como podemos ver en el siguiente mapa:

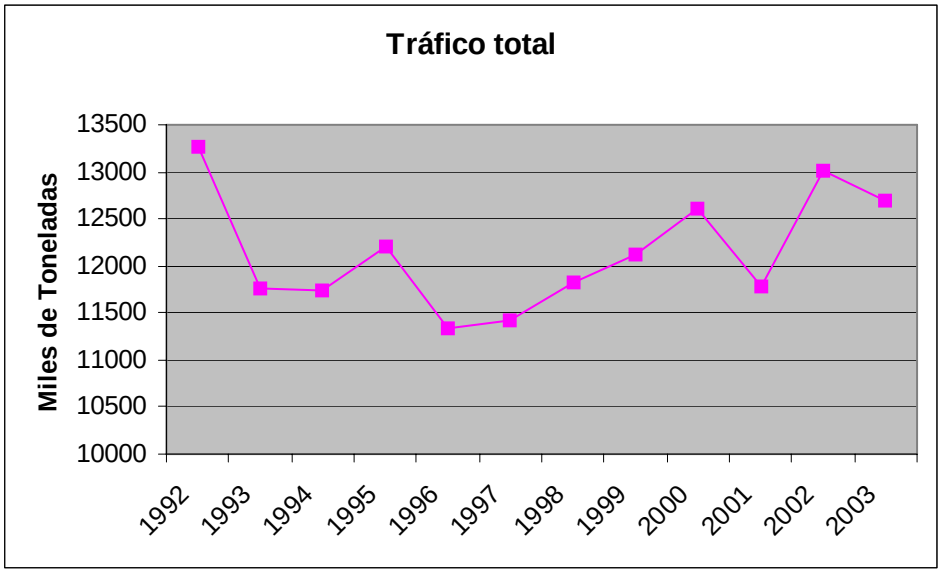


PUERTO DE A CORUÑA

Especializado en la carga y descarga de graneles, destaca sobre todo en el tráfico de líquidos como el petróleo y sus derivados (refinería en la proximidades), aunque el volumen de los sólidos es también importante. Evolución anual:

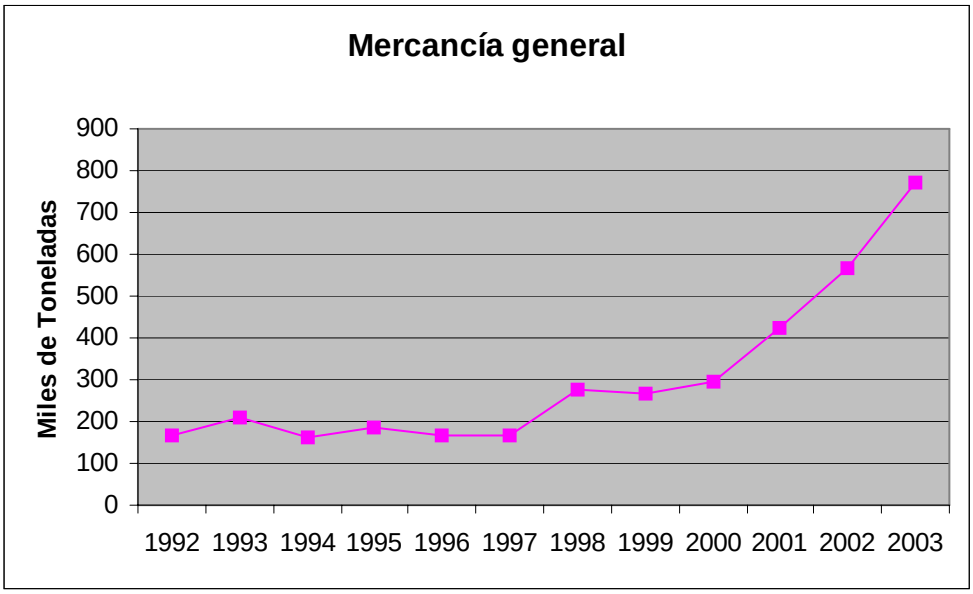


Globalmente, el tráfico anual de los muelles coruñeses supera los 12,6 millones de toneladas.

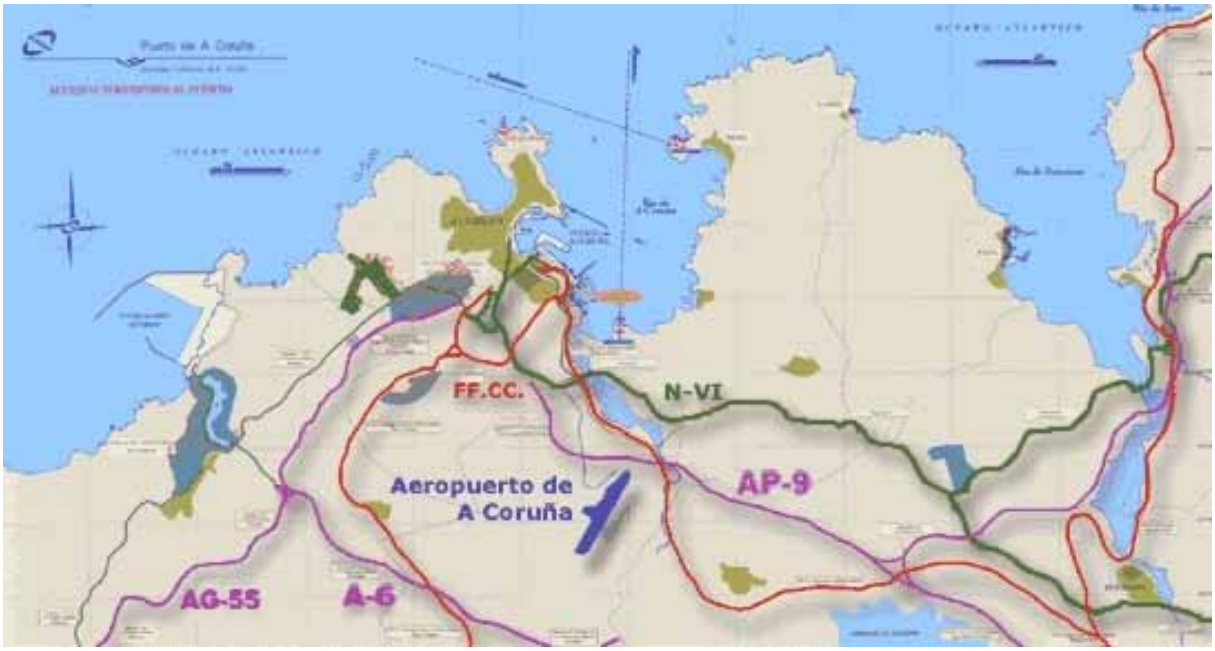


Como vemos, la evolución del tráfico total de mercancías no es muy estable, aunque sí se observa cierta tendencia ascendente desde el año 1996.

Los tiempos modernos y los retos del nuevo siglo hacen que el puerto renueve sus actividades, potenciando actualmente el desarrollo de los movimientos de mercancía general, que en los dos últimos años han experimentado un espectacular crecimiento (llegando casi a las 800.000 Ton) gracias a la política de diversificación de tráficos de la Autoridad Portuaria.



Ferrocarril: La red interior del Puerto enlaza directamente con la estación de mercancías de RENFE en San Diego, de la que parten las líneas a Madrid por Lugo, León y Palencia y la de Madrid por Santiago, Ourense y Zamora. Queda así también enlazada por la primera con Ferrol y por la segunda con Vigo y Portugal. Mediante el siguiente mapa, podemos hacernos una idea aproximada *(en rojo, la vía ferroviaria).*

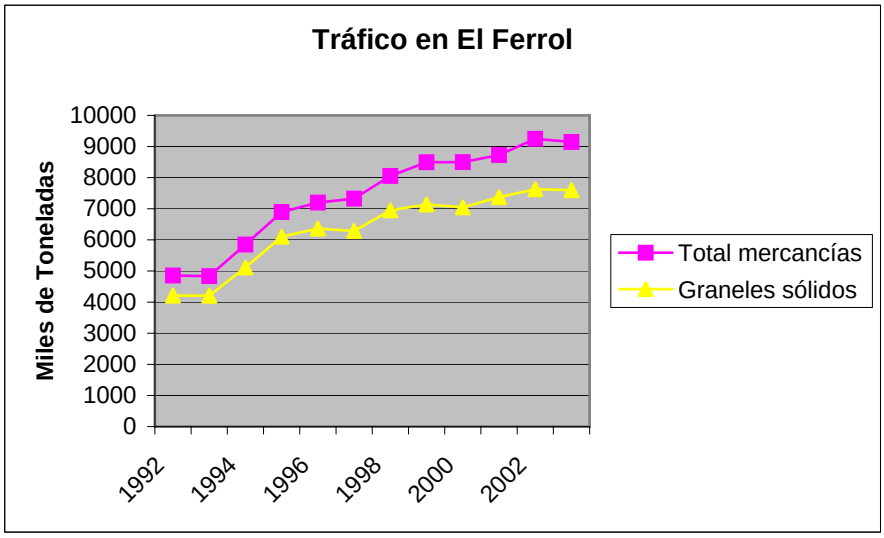


PUERTO DE EL FERROL – SAN CIBRAO

Como veremos a continuación, el puerto de El Ferrol ha experimentado en los últimos años un ascenso notable en el número de toneladas de mercancía que gestiona, pasando de, aproximadamente, 4.8 millones en 1992, a más de 9 millones de toneladas en 2003.

El tráfico más importante es el de graneles sólidos (carbón), seguido de los líquidos (productos refinados del petróleo), y de la mercancía general. El carbón tiene como destino la central térmica de As Pontes y dentro de la mercancía general destaca la que tiene como destino la central de alúmina-aluminio de San Cibrao.

La evolución a lo largo de los años se muestra en el gráfico:



PUERTO DE AVEIRO

Por último, y muy brevemente, vamos a ver las estadísticas generales del puerto de Aveiro, que son interesantes dada la cercanía a los puertos analizados anteriormente. Cifras expresadas en miles de toneladas.

	CARGA CONV	TEUS	GRAN.SOL.	GRAN.LIQ.	TOTAL
1999	1250	76	1007	393	2650
2000	1087	103	1002	381	2471
2001	1257	118	1142	422	2821
2002	1336	6	1216	464	3017
2003	1291	1	1067	606	2965

Podemos observar que este puerto no sigue una evolución demasiado favorable durante estos últimos 5 años.

Una vez analizado brevemente el tráfico en cada uno de los puertos de la euro región y, más brevemente aún, sus conexiones con la red de ferrocarril, se plantea la posibilidad de contar en el futuro con un centro logístico para el transporte que gestione los flujos de mercancías con origen o destino en los puertos de la zona, con el fin de abaratar los costes de transporte, facilitar a las empresas exportadoras e importadoras todos los trámites burocráticos, incrementar la oferta intermodal, y con todo ello facilitar el comercio regional, nacional e internacional.

Pero el objetivo de un puerto seco no es, únicamente, abaratar y facilitar el transporte dentro de la Península. Serán los propios puertos los mayores beneficiados, ya que es una forma de acercar la oferta marítima a una zona de influencia mayor, y así, aumentar sus flujos.

Antes de nada, definamos qué es un puerto seco: es una plataforma logística con terminal intermodal de mercancías situada en el interior de un país que conecta, a través de la red ferroviaria, con el puerto marítimo de origen o destino. Debe existir libre competencia entre las empresas clientes que lo utilicen, y debe estar gestionado por una entidad única, pública, privada o mixta.

Factores que provocan la aparición y desarrollo de puertos secos:

- Lo primero es que los intercambios se han multiplicado, es decir, que el tamaño medio de los envíos se ha reducido, el valor de las mercancías transportadas ha aumentado y las distancias recorridas también se han incrementado.

- Además, hay que tener en cuenta la importancia creciente de la intermodalidad: los envíos se organizan puerta a puerta, y se utiliza en cada segmento del trayecto el modo más apropiado.

- Se debe destacar también la necesidad progresiva de utilización de la informática y las telecomunicaciones para la gestión rápida y eficaz del flujo de mercancías, así como la tendencia natural de los centros de producción a ampliar mercados, minimizando las inversiones. Además, la ayuda de los centros logísticos proporciona la capacidad de flexibilizar y singularizar los productos a un coste competitivo.

- Seguramente, el factor fundamental sea el cambio que está experimentando el sector marítimo: ahora el tamaño de los buques ha aumentado mucho, se está produciendo una fuerte concentración de flujos, se tiende a transportar cada vez más tipos de carga en contenedores (más fáciles de manipular), se pretende reducir el número de escalas, y, en definitiva, está aumentando la competencia en el transporte marítimo. Los puertos han dejado de considerarse como nodos aislados en la cadena de transporte, y se están empezando a aprovechar como puntos clave para realizar un número cada vez mayor de operaciones de valor añadido, ya que, si se pueden realizar moviendo lo menos posible la mercancía, los costes se verán reducidos notablemente. Por tanto se empieza a considerar los puertos como elementos que atraen la inversión exterior y, por tanto el desarrollo, a las ciudades cercanas.

Producto de esta tendencia que sigue el sector marítimo, y en general toda la cadena de transporte, es el concepto de puerto "hub", tan importante en estos momentos.

Esta situación obliga a las Autoridades Portuarias a cambiar su planificación estratégica para posicionarse de cara al futuro, y deberán interesarse por el resto de la cadena de transporte a la que están unidos, sin ceñirse al tratamiento de los puertos, únicamente, como origen o destino final de la mercancía. Por eso las Autoridades Portuarias se interesan cada vez por la construcción de centros logísticos internos.

Ahora bien: ¿cuál es la ubicación óptima de un centro logístico? Hay que contar con muchos factores entre los que están:

- La densidad de infraestructuras de comunicaciones que permitan enlaces rápidos, es decir, autopistas, líneas ferroviarias...

- La calidad de los centros de tránsito y distribución, en cuanto a transmisión de la información, manipulación de las mercancías y sistemas de transporte.

A continuación vamos a analizar brevemente la situación de los dos futuros grandes centros logísticos de Galicia: el situado en la localidad de Monforte de Lemos y el de Salvaterra – As Neves.

PLATAFORMA LOGÍSTICA DE MONFORTE

En julio del año 2001, tuvo lugar la presentación del proyecto de construcción de una plataforma logística en la capital de Lemos, con el objetivo de que Monforte recuperara el protagonismo que ha venido desempeñando a lo largo de la historia del ferrocarril gallego, y así, Galicia contara con una nueva plataforma idónea para proyectar todo su potencial a nivel comercial.

Hay que destacar las intenciones de las autoridades gallegas en lo que a transporte se refiere: además de la implantación de la alta velocidad para enlazar el conjunto de las grandes ciudades con las infraestructuras ferroviarias españolas y europeas, de la conexión con la región norte de Portugal y la mejora sustancial de líneas convencionales, se está trabajando en el impulso de la intermodalidad como estrategia para las comunicaciones y tráfico de mercancías.

El proyecto trataba de aprovechar el emplazamiento estratégico de la ciudad como núcleo ferroviario y su idónea situación respecto de los principales puertos de Galicia, por lo que se proyectó para convertirse en el principal centro receptor y distribuidor de la región.

Según el informe facilitado en 2001, las obras del llamado Centro Logístico de Galicia tenían una inversión prevista de 2.700 millones de pesetas, para una superficie de 300.000 metros cuadrados. La plataforma contaría con tres áreas: ferroviaria, intermodal y logística. La primera contempla la adaptación de la infraestructura y superestructura del recinto actual a las necesidades futuras de comunicación y seguridad. La segunda fase se centraría en el establecimiento de un área intermodal que permitiría el desarrollo de una plataforma logística, que comprendería una parcela de 30 hectáreas y dispondría de

espacios para actividades de almacenaje, tratamiento, consolidación y ruptura de cargas e instalaciones de trasvase modal, así como de una zona de servicios, red viaria y zonas verdes. Dicho informe indicaba que las obras se iniciarían ese mismo año (2001) y se prolongarían hasta 2005.

Con un año de retraso sobre los plazos dados, la primera fase del proyecto, la del área ferroviaria, se inició en mayo de 2002 con una actuación sobre una superficie de 76.000 metros cuadrados, terrenos pertenecientes a Renfe, y una inversión de 1.200 millones de pesetas. Se concluyó a finales de 2003.

El próximo año (2005) debería estar lista la totalidad de esta plataforma, vital para el futuro Monforte de Lemos, según todos los políticos. Pero a día de hoy, la segunda fase, que debe integrar las áreas intermodal y logística, con una actuación sobre una superficie de 224.000 metros cuadrados y una inversión programada de 9 millones de Euros, todavía está en el aire. Depende de la conclusión de un plan de recalificación de terrenos de protección rústica. En el proyecto inicial este hecho no iba a ser importante ya que la Consellería de Política Territorial se comprometió a agilizar dicho trámite, y ahora se ha convertido en el factor que está retrasando todo el proceso.

Por si este cúmulo de incidencias negativas no fuese suficiente, en esta plataforma, que iba a ser la gran esperanza de futuro de la zona sur de Galicia, no se contemplaron inicialmente planes de enlace de la terminal ferroviaria del propio centro logístico con los principales ejes viarios de Monforte de Lemos, es decir, la N-120 (Ponferrada-Ourense) y la LU-546 (Monforte-Lugo), algo que han reclamado, lógicamente, empresarios de la zona y el propio organismo local.

Analizando la situación, parece evidente que esta plataforma no ha sido un modelo a seguir en cuanto a planificación, y eso que, teóricamente, se pretendía que fuera el revulsivo para la economía de los alrededores de Monforte de Lemos y que estaba llamada a ser el gran Centro Logístico de Galicia.

PLATAFORMA LOGÍSTICA DE SALVATERRA – AS NEVES

El proyecto de la que se pretende que sea la Plataforma Logística más importante de toda Galicia está ya en marcha. Se prevé que en 2006 esté a pleno rendimiento. Son 4 millones de metros cuadrados en los que se invertirán más de 120 millones de euros. Un ambicioso proyecto que en un futuro podría crear más de 5.000 puestos de trabajo.

Los importantes objetivos que se pretenden conseguir con esta plataforma son los siguientes: dotar a este centro logístico de las más modernas infraestructuras, para así, consolidar la importancia del sur de Galicia como potencia industrial dentro del conjunto de la Península Ibérica. A ello también contribuirá su estratégica situación entre los términos de Salvaterra y As Neves y a pocos kilómetros de la frontera Portuguesa.

De los 120 millones de Euros que se tiene previsto invertir, alrededor de 30 saldrán de Fondos Europeos para el Desarrollo Regional FEDER encargados de ayudar al desarrollo de infraestructuras de transporte en

euro regiones, la Autoridad Portuaria y la zona franca aportarán gran parte de la cantidad presupuestada restante, lo que da cuenta del interés del puerto de Vigo en la evolución de la operación.

La superficie total de la plataforma logística será de más de 4.1 millones de metros cuadrados. Será un suelo industrial intermodal al estar prevista su conexión mediante la autovía A-52 con el Puerto de Vigo, y en contacto con el eje de la línea ferroviaria Madrid-Ourense-Vigo-Puerto de Vigo.

Dicha región se configura como un área especializada, de concentración de empresas y servicios logísticos, transporte de mercancías e intermodalidad, así como de actividades industriales, empresariales y servicios generales.

La plataforma logística proyectada está diseñada y concebida para un desempeño óptimo de sus funciones, de forma integrada y sinérgica, con potencial de desarrollo a corto, medio y largo plazo, tanto para la prestación de servicios a la totalidad del Nodo Logístico de Vigo y su puerto, como para potenciar su proyección a escala regional, nacional e internacional.

Así, la Plataforma mejorará la ordenación del territorio, al vertebrarse la actividad económica a lo largo del eje Vigo-Ourense, así como la distribución de la renta y la riqueza, al ubicarse en ella una gran cantidad de empresas, lo que va a favorecer, sin duda, el desarrollo y la creación de empleo estable y de calidad en la zona.

Por otro lado, la evolución que ha seguido el tráfico de mercancías en el puerto de Vigo a lo largo de los últimos años es, como hemos visto en párrafos anteriores, claramente ascendente, hecho que se confirma en lo que llevamos de 2004. La Plataforma Logística de Salvaterra-As Neves aumentará la capacidad de las actuales terminales portuarias de contenedores, automóviles y otras mercancías generales al poder actuar exclusivamente como plataforma de carga y descarga con un alto grado de rotación de la mercancía, debido a la gran disminución del tiempo de permanencia de la mercancía en puerto.

En esta línea, según *Puertos del Estado*, este proyecto se considera un "elemento clave" para la mejora de la competitividad del Puerto de Vigo, y para su consolidación y crecimiento, articulándose como "el más importante" nodo logístico del Noroeste peninsular. Por eso, la Autoridad Portuaria está enormemente interesada en el desarrollo de las obras lo más rápido posible, ya que este centro logístico supone un aumento considerable de la capacidad y del área de influencia del puerto de Vigo. Hasta ahora ha habido una gran preocupación entre las administraciones por el retraso que estaba sufriendo el proyecto debido, sobre todo, a las dificultades en el período de expropiación de los terrenos.

De todas formas hay que tomar con cierta cautela todas las expectativas creadas alrededor de estos centros logísticos, porque, según algunos expertos, y ciñéndonos al puerto seco de Salvaterra, tendrán que pasar diez o quince años para que se desarrolle de forma importante, ya que, al principio se utilizará únicamente para lo que no pueda gestionarse en el centro de O Porriño, o en la zona Franca de Vigo, con lo que las multinacionales tardarán en interesarse.

ANEXO 8

DESARROLLO POTENCIAL DEL TRANSPORTE AÉREO EN LA EURORREGIÓN DE *GALLAECIA*

Arturo Benito

Profesor Transporte Aéreo, Universidad Politécnica de Madrid

1. El entorno europeo.

Durante un largo periodo de treinta años, entre 1955 y 1985, el transporte aéreo europeo se desarrolló de manera simultánea en dos vertientes: los vuelos regulares, cuyos derechos de tráfico estaban regulados por acuerdos bilaterales entre estados, explotados por las compañías de bandera, generalmente de propiedad pública, en régimen de reciprocidad; y los vuelos a la demanda, o *chárter*, liberalizados desde la firma del acuerdo de París de 1956 por los estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil, operados por compañías privadas, casi siempre relacionadas con empresas turísticas de los países emisores.

Dentro de este régimen, el grueso de los servicios aéreos regulares, con precios relativamente altos, se concentraba en las grandes ciudades o centros industriales, con fuerte demanda de tráfico punto a punto, normalmente atendida, en el campo internacional, por las dos compañías aéreas "de bandera" de los respectivos países. Los vuelos chárter, por su parte, tenían tarifas muy bajas, aunque no siempre accesibles sin acompañamiento de otros productos como hoteles o excursiones, y se dirigían a los destinos turísticos más importantes, generalmente en zonas playeras de la costa mediterránea y los archipiélagos, junto a los que se construyeron nuevos aeropuertos. Durante las décadas de los años sesenta y setenta, los planes aeroportuarios español y portugués concentraron las inversiones en los puntos del turismo de sol y playa, en detrimento de otras zonas de ambos países.

La entrada de España y Portugal en la Comunidad Económica Europea en 1986 supuso la incorporación de su transporte aéreo al régimen comunitario, en un momento de transición. La Unión Europea tardó bastante en decidir sobre la inclusión del transporte aéreo en el Mercado Único, ya que el Tratado de Roma (1957) lo excluía provisionalmente de las actividades a coordinar entre los estados miembros. Sin embargo, ya en 1979 la Comisión decidió que los vuelos comerciales entre puntos de la Unión Europea deberían formar parte del Mercado Único, y emprendió una serie de reformas para liberalizar, de manera progresiva, el acceso al mercado y el establecimiento de precios. A partir del 1 de enero de 1993, cualquier compañía aérea de cualquier país de la UE puede volar entre dos puntos cualquiera, con el volumen de oferta y tarifas que desee, sin más limitaciones que la capacidad de las infraestructuras que emplee y las normas generales que rigen la competencia en el ámbito de los 25 estados de la Unión y los tres estados asociados (Islandia, Noruega y Suiza), cuyos acuerdos con la UE permiten la integración de sus transportes aéreos en este Mercado Único.

Como consecuencia de este cambio de régimen regulador, se produjo un proceso de mayor competencia en el seno de la UE. La prohibición de la ayudas de estado en el marco comunitario condujo a la privatización de la mayoría de las compañías aéreas públicas (Iberia lo fue en abril de 2001, TAP-Air Portugal lo será en un futuro próximo) y a la aparición de nuevas empresas de ámbitos nacional y regional, como Air Europa, Air Nostrum, Portugalia o Spanair, aumentando el número de enlaces directos entre centros regionales, anteriormente obligados a conectar sus vuelos a través de un centro nacional.

Al mismo tiempo, la ampliación del mercado accesible, producto de esa liberalización y de fenómenos paralelos en otras partes del mundo, supuso un incentivo para la creación de alianzas entre empresas, interconectando sus redes de rutas y coordinando sus servicios. Se formaron tres grandes grupos de empresas mundiales, contando cada uno de ellos, además de la participación de compañías de otros continentes, con diferentes miembros europeos: *Star Alliance* (Adria Airways, Austrian Airlines, BMI, Croatia Airlines, LOT, Lufthansa, SAS, Spanair, TAP-Air Portugal), *SkyTeam* (Aeroflot, Air France, Alitalia, CSA, KLM) y *oneworld* (Aer Lingus, British Airways, Finnair e Iberia). Estas alianzas controlan ya más del 50% del tráfico aéreo mundial y su cohesión interna va aumentando hasta constituirse en verdaderas empresas multinacionales. El paradigma de este fenómeno ha sido la constitución, en octubre de 2003 de un *holding*, propietario de Air France y KLM, dos de las mayores compañías europeas, dentro de la alianza *Skyteam*. Previsiblemente, a esta fusión seguirán otras en los años próximos, incrementando el tamaño medio de las empresas y diluyendo el factor nacionalidad.

Un importante paso legislativo en esta área lo dio en 2003 el Tribunal Europeo de Justicia al fallar que los derechos de tráfico negociados entre un país de la UE y otro no perteneciente a ella, no eran exclusivos de las líneas aéreas del país europeo, sino que podían ser operados por cualquier compañía de la UE. Tras esta decisión, los vuelos entre, por ejemplo, Oporto y Sao Paulo no quedarían restringidos a compañías portuguesas y brasileñas, pudiendo operarlos cualquier otra empresa de la UE. En el futuro, las negociaciones de derechos de tráfico se efectuarán entre la UE, en bloque, y el otro país, lo que abre una posibilidad adicional de concentración a la industria europea.

El cambio en la disposición del mercado y las exigencias de una mejora de los servicios directos entre regiones europeas, produjo también un importante aumento de las compañías regionales, operando aviones de menos de 100 plazas, en núcleos de población menos densos. Actualmente un 29% (unos 1.450 aviones) de la flota total europea es de menos de 100 plazas, sirviendo destinos regionales. En muchos de esos casos, la empresa está asociada a una compañía nacional, para asegurar a sus pasajeros las conexiones adecuadas (Cityline a Lufthansa, Regional a Air France o Air Nostrum a Iberia). Esas empresas se asocian en la *European Regional Airline Association* (ERAA), que les sirve de portavoz frente a las autoridades europeas.

La mayor transformación reciente del mercado de transporte aéreo en Europa ha sido producida por la expansión de los llamados operadores de bajo coste (OBC) que, aunque ya existían en los años noventa, han experimentado un crecimiento acelerado a partir de la crisis provocada por los atentados del 11 de septiembre de 2001. Siguiendo una filosofía de ofrecer servicios básicos a precios muy reducidos, los OBC mueven un 20% de todo el tráfico intraeuropeo y la oferta de plazas en verano de 2004 de las 63 compañías actualmente operativas en Europa, superó en un 20% la del verano de 2003.

Los OBC están creciendo de manera importante en dos tipos de mercados: por una parte, las bajas tarifas que ofrecen suponen un servicio sustitutivo del proporcionado por las empresas *charter*, ya que el tráfico de vacaciones disfruta de una flexibilidad mayor, al no tener que sujetarse a volar en grupos, con fechas rígidas. Esto hace que los OBC aumenten su presencia en los aeropuertos turísticos o cercanos a zonas turísticas españolas, como Barcelona, Alicante o Málaga, permitiendo a los propietarios de viviendas en régimen de multipropiedad, incrementar la frecuencia de sus visitas. Por otra parte, las OBC han abierto nuevos enlaces desde puntos focales de la geografía europea, como Londres, Roma, París o Frankfurt, a ciudades de mediano tamaño de otros países europeos. Un ejemplo típico es la empresa Ryanair, que vuela desde el pasado mes de octubre, entre Santander y Londres, Frankfurt y Roma, utilizando aeropuertos secundarios, más alejados de estas ciudades que los visitados por las compañías más importantes.

Otro de los efectos de la irrupción de los OBC en el mercado europeo ha sido una caída general de tarifas y una mayor facilidad del viajero individual para conocer las ofertas existentes en el mercado, vía internet o venta telefónica. La Asociación Europea de Líneas Aéreas (AEA), que agrupa a 31 grandes compañías aéreas de 28 países europeos, estima que en el período 1991-2003 el ingreso medio por pasajero-kilómetro transportado (PKT) de sus compañías en vuelos intraeuropeos se ha reducido en un 32% en términos reales (ajustado por los efectos de inflación y cambio de moneda), con el mayor descenso anual (10,7%) en el año 2003, lo que augura más bajadas de tarifas en los próximos años. La tendencia general es el aumento del número de viajeros que demandan una tarifa de muy bajo precio, aún a costa de sacrificar una serie de comodidades en sus vuelos, como asientos más separados, reserva de plaza, comidas a bordo, etc…

2. Evolución histórica del tráfico en la Eurorregión.

La infraestructura aeroportuaria disponible en 2004 está formada por cuatro aeropuertos internacionales (Alvedro en La Coruña, Lavacolla en Santiago de Compostela, Peinador en Vigo y Sa Carneiro en Oporto), existiendo además dos aeródromos para vuelos locales en Bragança y Vila Real, aunque estos

últimos sólo tienen un vuelo diario en avión regional con Lisboa. Los tres primeros forman parte de la red de AENA, que cubre todos los aeropuertos comerciales del estado español, mientras que el de Sa Carneiro es uno de los siete aeropuertos portugueses (con Lisboa, Faro, dos de Madeira y dos de las Azores) gestionados por la empresa pública *Aeroportos de Portugal SA*, separada ya de la prestación de servicios de ayudas a la navegación aérea desde 1998.

El tráfico de los tres primeros tiene un carácter primordialmente nacional, con un fuerte predominio de enlaces con Madrid y Barcelona, y algunos vuelos vacacionales a las Islas Canarias. Su tráfico internacional es muy escaso y sólo en el caso de Santiago de Compostela, cuyo volumen de pasajeros es aproximadamente igual a la suma de los de los otros dos, el tráfico internacional supera el 10% del tráfico total.

Dentro de un proyecto de distribución de la infraestructura de transporte en España, Santiago de Compostela fue elegido como aeropuerto cabecera de región a finales de los años setenta y se concentraron en ese punto la mayoría de los enlaces con Europa y el grueso de los servicios con el resto de las ciudades españolas. Aunque la filosofía de crear aeropuertos cabecera de región se abandonó pocos años después, la posición central de Santiago dentro de la geografía gallega y sus excelentes comunicaciones por autovía con las principales ciudades de la zona, le han hecho mantener la primacía en servicios aéreos respecto a los otros dos aeropuertos gallegos.

Los datos de evolución de tráfico en los últimos años se ven perturbados por la crisis puntual surgida a raíz de los atentados de 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Comparando el desarrollo del tráfico en el total de aeropuertos españoles con la de los tres aeropuertos gallegos (Tabla 1), puede observarse que sus tasas de crecimiento 1999-2003 son sustancialmente menores en el caso del pasaje (11,8% frente al 19,9% del total nacional) y algo mayores para la carga (2,2% de subida, frente a una disminución del 1,1% en el total nacional)[1].

En ambos casos, el número total de pasajeros ha sufrido una brusca bajada el año 2002, cuando los efectos de los atentados del 11 de septiembre se dejaron sentir en la demanda aérea española, pero este descenso fue más acusado en los aeropuertos gallegos. En esta zona, la recuperación del tráfico turístico, que se ha sentido durante el 2003 en toda España, quedó limitada por las consecuencias de los vertidos del *Prestige*, habiendo entrado en fase de recuperación en el presente año 2004. Al mismo tiempo, el número de pasajeros internacionales ha permanecido prácticamente estable, con apenas un 1,5% de crecimiento en los últimos cinco años, frente a un aumento del 17,8% a nivel nacional. La crónica falta de enlaces internacionales aéreos de Galicia sigue siendo la causa principal de esta situación, con una gran mayoría de los flujos internacionales canalizándose vía Madrid o Barcelona.

[1] Existen notables diferencias entre las estadísticas publicadas por la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) y por el Ente Autónomo Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (AENA). Tras algunas pruebas de contraste se ha decidido emplear las cifras de AENA para este trabajo.

Gran parte del origen de estas circunstancias provienen de la estructura de la red de enlaces aéreos española, de carácter bipolar, teniendo a Madrid como centro de enlace

principal de los vuelos internacionales y a Barcelona como centro de enlace secundario para vuelos europeos. Los viajes desde las zonas periféricas de la península tienden a realizarse a través de estos dos puntos, por lo que asegurarse buenos horarios de conexión desde cada aeropuerto con los dos centros, es esencial para el desarrollo positivo de los vuelos.

Entre los tres aeropuertos contemplados, Vigo ha crecido mucho más deprisa, habiendo aumentado su tráfico de pasajeros en un 35,6 % durante el pasado quinquenio, frente al 19,9 % general y el 1,0 % de Santiago, mientras que Coruña, con un 11,0 % se mantenía entre las dos. La mayor parte del crecimiento del tráfico de Vigo es de carácter nacional, que, en 1999, suponía el 50 % del de Santiago, mientras que en 2003 era ya el 75 % del de la capital. Lo mismo ocurre con el crecimiento de La Coruña, concentrado en las rutas de Madrid y Barcelona, y limitado por las dificultades operativas de su aeropuerto. Esto no sucede en Vigo, cuyas instalaciones son de mayor calidad y permiten un amplio margen de crecimiento. Aunque con menor número de destinos servidos desde su aeropuerto y privada del incentivo al tráfico que supone la capitalidad, el potencial económico y turístico de Vigo y de la zona de las Rías Bajas hace posible aventurar que su zona aeroportuaria rivalice con la de Santiago dentro de muy pocos años.

El transporte de carga es de poca importancia para los aeropuertos gallegos, moviéndose pequeños volúmenes, del orden de 7.000 toneladas anuales, el 75% de ellas desde Santiago. La oferta está prácticamente reducida a la bodega de los aviones de pasaje que, al no ser de fuselaje ancho, proporcionan una capacidad de entre una y dos toneladas por vuelo. Tal cifra representa el 1,2% del total de carga del sistema aeroportuario español (unas 577.000 toneladas en 2003), de las que más de la mitad pasan por el aeropuerto de Barajas.

Tabla 1. Pasajeros y carga en aeropuertos gallegos.

TRÁFICO DE PASAJEROS EN LOS AEROPUERTOS GALLEGOS

		AÑO					
		1999 AENA	2000 AENA	2001 AENA	2002 AENA	2003 AENA	2003 /1999 AENA
LCG	REGULAR DOMÉSTICO	479.800	572.810	630.666	505.516	529.771	10,41%
	NO REGULAR DOMÉSTICO	1.586	1.818	2.296	2.524	1.608	1,39%
	TOTAL DOMESTICO	481.386	574.628	632.962	508.040	531.379	10,39%
	REGULAR INTERNACIONAL	3.272	2.647	5.127	7.974	7.821	139,03%
	NO REGULAR INTERNACIONAL	2.940	3.595	5.482	6.013	2.055	-30,10%
	TOTAL INTERNACIONAL	6.212	6.242	10.609	13.987	9.876	58,98%
	PAX TOTALES	487.598	580.870	643.571	522.027	541.255	11,00%
VGO	REGULAR DOMÉSTICO	561.420	680.686	743.252	713.835	777.779	38,54%
	NO REGULAR DOMÉSTICO	22.179	10.136	16.760	28.592	33.653	51,73%
	TOTAL DOMESTICO	583.599	690.822	760.012	742.427	811.432	39,04%
	REGULAR INTERNACIONAL	31.745	25.418	26.682	30.118	26.291	-17,18%
	NO REGULAR INTERNACIONAL	5.733	5.023	3.674	6.235	4.427	-22,78%
	TOTAL INTERNACIONAL	37.478	30.441	30.356	36.353	30.718	-18,04%
	PAX TOTALES	621.077	721.263	790.368	778.780	842.150	35,60%
SCQ	REGULAR DOMÉSTICO	1.121.156	1.100.191	1.074.131	1.003.261	1.068.781	-4,67%
	NO REGULAR DOMÉSTICO	58.514	58.468	53.361	75.823	118.012	101,68%
	TOTAL DOMESTICO	1.179.670	1.158.659	1.127.492	1.079.084	1.186.793	0,60%
	REGULAR INTERNACIONAL	99.117	108.147	102.522	111.877	121.931	23,02%
	NO REGULAR INTERNACIONAL	43.509	27.360	23.746	24.059	26.655	-38,74%
	TOTAL INTERNACIONAL	142.626	135.507	126.268	135.936	148.586	4,18%
	PAX TOTALES	1.322.296	1.294.166	1.253.760	1.215.020	1.335.379	0,99%
LCG + VGO + SCQ	REGULAR DOMÉSTICO	2.162.376	2.353.687	2.448.049	2.222.612	2.376.331	9,89%
	NO REGULAR DOMÉSTICO	82.279	70.422	72.417	106.939	153.273	86,28%
	TOTAL DOMESTICO	2.244.655	2.424.109	2.520.466	2.329.551	2.529.604	12,69%
	REGULAR INTERNACIONAL	134.134	136.212	134.331	149.969	156.043	16,33%
	NO REGULAR INTERNACIONAL	52.182	35.978	32.902	36.307	33.137	-36,50%
	TOTAL INTERNACIONAL	186.316	172.190	167.233	186.276	189.180	1,54%
	PAX TOTALES	2.430.971	2.596.299	2.687.699	2.515.827	2.718.784	11,84%
TODOS LOS AEROPUERTOS	REGULAR DOMÉSTICO	48.679.373	55.985.274	57.883.172	55.857.853	59.261.612	21,74%
	NO REGULAR DOMÉSTICO	2.274.709	1.855.715	1.655.429	2.261.547	3.490.372	53,44%
	TOTAL DOMESTICO	50.954.082	57.840.989	59.538.601	58.119.400	62.751.984	23,15%
	REGULAR INTERNACIONAL	40.319.263	45.777.158	49.185.247	49.773.812	56.188.541	39,36%
	NO REGULAR INTERNACIONAL	35.302.061	35.386.359	34.143.728	33.386.754	32.860.540	-6,92%
	TOTAL INTERNACIONAL	75.621.324	81.163.517	83.328.975	83.160.566	89.049.081	17,76%
	PAX TOTALES	126.575.406	139.004.506	142.867.576	141.279.966	151.801.065	19,93%

CARGA EN LOS AEROPUERTOS GALLEGOS (ton)

	AÑO					
	1999	2000	2001	2002	2003	2003 /1999
LCG	476	869	701	480	542	13,87%
VGO	1.334	3.298	1.699	1.153	1.134	-14,99%
SCQ	5.000	6.628	6.256	5.665	5.281	5,62%
LCG + VGO + SCQ	6.810	10.794	8.655	7.298	6.958	2,17%
TODOS LOS AEROPUERTOS (x10^3)	583	608	577	574	577	-1,03%

Analizando individualmente los destinos de los pasajeros que salen o llegan desde y de cada uno de estos aeropuertos, en el caso de Santiago de Compostela (Tabla 2) puede observarse que aproximadamente la mitad del tráfico total lo absorbe Madrid, siendo Barcelona el segundo destino en importancia y Bilbao el tercero, en lo referente a tráfico de negocios. El resto de destinos nacionales con demanda significativa son puntos turísticos, como Palma de Mallorca y las Islas Canarias. De los destinos europeos, solamente Londres tiene densidad de demanda que asegure una conexión diaria, siendo el resto de ellos aptos para un par de vuelos semanales, concentrados en fin de semana, sirviendo destinos con cierto nivel de emigración gallega, como Ginebra y Zurich.

Tabla 2. Pasajeros con origen-destino de Santiago de Compostela (2003)

Destino	Pax (2003)	% del total
Madrid	687.752	51,5
Barcelona	218.246	16,3
Tenerife	90.824	6,8
Londres	78.073	5,8
Palma de Mallorca	66.171	5,0
Bilbao	36.171	2,7
Lanzarote	22.922	1,7
Gran Canaria	20.766	1,6
Valencia	15.684	1,2
Alicante	15.101	1,1
Zurich	14.026	1,0
París	13.093	1,0
Ginebra	13.093	1,0
Ámsterdam	7.461	0,6
Resto destinos domésticos	13.156	1,0
Resto destinos internacionales	23.174	1,7
Total	1.335.379	100,0

Fuente: *AENA.*

Las instalaciones del aeropuerto de Santiago, dotado de una pista suficientemente larga para realizar vuelos transoceánicos y ayudas electrónicas capaces de permitir aterrizajes sin visibilidad (Categoría IIIA), no tiene ningún elemento que limite un posible desarrollo hasta los cinco millones de pasajeros año, si se presentara dicha demanda.

El tráfico de Vigo es aún más concentrado en Madrid y Barcelona, cuyos pasajeros suponen casi el 90 % de toda la demanda atendida y, previsiblemente, superarán en número a los que vuelan a esos mismos puntos desde Santiago en un par de años. Al igual que en Santiago, Bilbao es el tercer destino de negocios

en importancia y el resto nacional se dirige a lugares de vacaciones[2]. El único enlace internacional de cierta importancia es el vuelo a París, sostenido por la existencia de la factoría de la empresa Citroën.

Tabla 3. Pasajeros con origen-destino Vigo (2003)

Destino	Pax (2003)	% del total
Madrid	615.513	73,1
Barcelona	131.915	15,7
París	26.930	3,2
Tenerife	22.553	2,7
Bilbao	17.937	2,1
Palma de Mallorca	8.001	1,0
Valladolid	6.496	0,8
Málaga	4.311	0,5
Alicante	1.773	0,2
Vitoria	1.113	0,1
Resto destinos domésticos	1.820	0,2
Resto destinos internacionales	3.788	0,4
Total	842.150	100,0

Fuente: *AENA.*

La Coruña presenta el mismo perfil de demanda que Vigo, pero aún más acusado: más del 95 % de su tráfico es hacia Madrid y Barcelona. Como en los otros dos aeropuertos gallegos, el tercer destino nacional es Bilbao, difícilmente accesible por automóvil hasta que se acabe la autovía del Cantábrico. Como novedad, se ha abierto recientemente un servicio de aviación regional con Lisboa, hasta ahora sin enlace aéreo con Galicia.

Tabla 4. Pasajeros con origen-destino La Coruña (2003)

Destino	Pax (2003)	% del total
Madrid	415.178	76,7
Barcelona	104.154	19,2
Bilbao	11.123	2,0
Lisboa	4.046	0,8
París	3.816	0,7
Resto destinos nacionales	924	0,2
Resto destinos internacionales	2.014	0,4
Total	541.255	100,0

Fuente: *AENA.*

[2] En octubre de 2004 se iniciaron dos nuevas líneas desde Vigo: una a Sevilla y otra a Valencia, que opera con dos vuelos diarios (uno de Iberia y otro de Air Nostrum). Próximamente se espera que funcionen las relaciones con Alicante y Málaga.

El aeropuerto de Alvedro tiene, además, una situación geográfica complicada, con una pista corta y de difícil ampliación, en un entorno frecuentemente azotado por fuertes vientos cruzados que dificultan las operaciones aéreas. Con su principal capital situada a 70 y 150 kilómetros por autovía de Vigo y de Santiago, respectivamente, cualquier posible aumento de la red de enlaces a sitios que no sean Madrid y Barcelona, entra en competencia directa con los otros dos aeropuertos de mayor demanda y mejores condiciones operativas, por lo que la posible rentabilidad de su desarrollo es, al menos, dudosa.

El caso de Oporto es muy distinto. Se trata de la segunda ciudad de Portugal en tamaño y potencial económico, capital natural del tercio norte de ese país, con un volumen de tráfico que representa, aproximadamente, el 15% del total de pasajeros en Portugal (incluyendo los aeropuertos de Azores y Madeira) y el 23% del total de carga aérea. La Tabla 5 recoge la evolución de su tráfico en los últimos cinco años, comparada con la del total de los aeropuertos portugueses

Tabla 5. Tráfico en Oporto y aeropuertos portugueses.

	1999	2000	00/99	2001	01/00	2002	02/01	2003	03/02
Oporto									
PAX	2.832.722	2.938.118	3,72%	2.771.169	-5,68%	2.633.380	-4,97%	2.700.942	2,56%
Carga (ton)	34.251	40.755	18,99%	36.161	-11,27%	34.786	-3,80%	27.873	-19,87%
Portugal									
PAX	16.916.369	17.996.595	6,39%	17.824.870	-0,95%	17.791.494	-0,19%	18.503.016	4,00%
Carga (ton)	143.041	156.835	9,64%	129.318	-17,55%	126.007	-2,56%	122.356	-2,90%

Fuente: *ANA.*

Como puede observarse, la crisis posterior a los ataques del 11 de septiembre de 2001 ha afectado más a Oporto, que ha registrado un descenso del 4,6% en pasajeros durante el período 1999-2003, frente al 9,4% de crecimiento en el conjunto de los aeropuertos portugueses. La explicación más probable es que la ralentización de la economía de ese país en los años 2002 y 2003 haya tenido más importancia en el tráfico de un aeropuerto con gran participación de viajes de negocios, como es el caso de Oporto, frente al total del país, con un alto porcentaje de tráfico turístico, especialmente en Faro y Madeira.

Para Oporto no ha sido posible disponer de los datos de origen-destino correspondientes al año 2003, siendo los del 2002 los últimos publicados, sin diferenciación de destinos dentro de cada país o subcontinente. Como se ha visto anteriormente, el volumen de tráfico total ha sido muy similar en los dos años (aumentó un 1,4% en el 2003 respecto al 2002) y el análisis de los programas de vuelo demuestra que la red servida es casi exacta, por lo que las cifras de 2002 pueden considerarse representativas.

Tabla 6. Pasajeros con origen-destino Oporto (2002)

Destino	Pax (2002)	% del total
Portugal peninsular	522.897	19,9
Azores	57.185	2,2
Madeira	200.846	7,6
Francia	585.859	22,2
España	355.605	13,5
Alemania	249.785	9,5
Reino Unido	216.512	8,2
Luxemburgo	62.851	2,4
Italia	49.310	1,9
Holanda	36.633	1,4
Bélgica	22.761	0,9
África	18.445	0,7
América del Norte	37.165	1,4
América Central	10.621	0,4
América del Sur	64.868	2,5
Resto de destinos	142.037	5,3
Total	2.633.380	100,0

Fuente: *ANA.*

En términos de volumen de pasaje, Oporto es aproximadamente de la misma dimensión que los tres aeropuertos gallegos juntos, pero su mezcla de tráfico es muy distinta, con predominio de las rutas europeas (más del 60% del total de pasajeros) frente a las domésticas (alrededor del 30%). Así mismo, hay un pequeño número de rutas a América y a África, generalmente a puntos de idioma portugués, como Brasil, o de importante colonia de emigrantes portugueses, como Toronto, que, aunque muy inferiores en enlaces y tráfico a las existentes desde Lisboa, suponen más del 5% de los pasajeros del aeropuerto.

Aeroportos de Portugal tiene proyectos de inversión durante el cuatrienio 2004-2007 por valor de 571 millones de €, cuya mayor parte esta asignada a la remodelación y ampliación de Sa Carneiro. La primera fase del proyecto, que se debe terminar en el 2005, incrementará la capacidad de la terminal a 6 millones de pasajeros anuales, elevándose hasta 12 en ulteriores obras a concluir en 2008. Otros desarrollos incluirán un centro logístico para operadores cargueros puerta a puerta, como DHL, TNT, UPS y Federal Express, que ya operan en ese aeropuerto.

3. Situación actual de la oferta.

El análisis de la oferta actual, efectuado sobre los vuelos regulares de una semana tipo característica de la media anual (6 al 12 de septiembre de 2004), confirma la diferencia clara entre los tráficos de Oporto, mayoritariamente internacionales europeos, y los del resto de los aeropuertos de la Eurorregión, cuyos vuelos se concentran en los centros de distribución de sus respectivos Estados.

Existe también una diferencia importante entre el número de compañías que operan en esos aeropuertos. Sólo tres compañías regulares no españolas (la lusa Portugalia en La Coruña, la venezolana Santa Bárbara en Santiago y Air France en Vigo) visitan los aeropuertos gallegos, frente a 9 compañías de 7 países que operan en Oporto. Un resumen de los tráficos figura en la Tabla 7.

Tabla 7. Oferta de Vuelos de pasaje.

Aeropuerto	Nº de destinos	Nº compañías regulares	Nº Frecuencias Semanales
Oporto	30	13	423
Bragança	1	1	7
Vila Real	1	1	7
La Coruña	4	2	66
Santiago	14	4	149
Vigo	10	4	117

Fuente: OAG Septiembre, 2004.

En la Tabla 8 se detallan los servicios regulares programados desde el aeropuerto de Oporto, separados en vuelos domésticos, destinos europeos y trayectos intercontinentales, con mención de las compañías operadoras y el tipo de avión que emplean.

Tabla 8. Vuelos programados desde el aeropuerto de Oporto.

Destino	Vuelos semanales	Compañías	Avión
Destinos portugueses			
Funchal	16	TAP/Luxor Air	A320
Lisboa	108	TAP/Portugalia/Luxair	A319/A320/A321/ F100/B737-500/ Embraer 145
Punta Delgada	5	SATA	A320
Porto Santo	1	TAP	A320
Destinos europeos			
Amsterdam	9	TAP/Martinair	A319/B737-800
Barcelona	24	Portugalia	Embraer 145
Basilea	1	Portugalia	Embraer 145
Bilbao	6	Portugalia	SAAB 2000
Bolonia	5	Portugalia	F100
Burdeos	7	Portugalia	Embraer 145
Bruselas	14	Portugalia/SN Brussels	RJ100/Embraer 145
Frankfurt	35	TAP/Lufthansa	A319/A320
Ginebra	7	TAP	A320
Londres	21	TAP/British Airways	A320
Luxemburgo	11	TAP/Luxair	A319/B737-800
Lyon	7	Portugalia	F100
Madrid	47	TAP/Iberia/Portugalia	A320/Embraer 145

Manchester	6	Portugalia	F100
Marsella	2	Portugalia	Embraer 145
Milán	13	Portugalia	F100/Embraer 145
Niza	2	Portugalia	Embraer 145
Palma de Mallorca	1	Air Europa	B737-800
París	49	TAP/Air France/Air Luxor	A318/A319/A320/ A321/B737-500
Stuttgart	4	Portugalia	F100
Zurcí	7	Portugalia	F100
Destinos intercontinentales			
Cabo Verde	1	TACV	B757
Caracas	1	TAP	A310
Rio de Janeiro	6	TAP	A340
Sao Paulo	6	TAP	A340
Toronto	1	SATA	A310
Total	423	13 compañías	

Fuente: *OAG Septiembre, 2004.*

Las Tablas 9, 10 y 11 resumen, en el mismo formato, los destinos programados en vuelo regular desde los aeropuertos de Santiago de Compostela, Vigo y La Coruña.

Tabla 9. Vuelos programados desde el aeropuerto de Santiago de Compostela.

Destino	Vuelos regulares	Compañías	Avión
Destinos españoles			
Barcelona	21	Iberia	A320
Bilbao	17	Iberia	DHC8-300
Gran Canaria	1	Air Europa	B737-800
Lanzarote	1	Air Europa	B737-800
Madrid	72	Air Europa/Iberia/Spanair	B757/B737-800/B717/ A320/MD83/MD87/ MD88
Málaga	2	Iberia	CRJ-200
Palma de Mallorca	4	Air Europa/Spanair	A320/B737-800
Sevilla	7	Iberia	CRJ-200
Tenerife	4	Air Europa/Spanair	A320/B737-800
Valencia	7	Iberia	CRJ-200
Destinos internacionales			
Londres	7	Iberia	A320
Ginebra	2	Iberia/Air Europa	MD88/B737-800
Zurcí	2	Iberia/Air Europa	MD88/B737-800
Caracas	3	Air Europa/Santa Bárbara	B767/DC10
Total	149	4 compañías	

Fuente: *OAG Septiembre, 2004.*

Tabla 10. Vuelos programados desde el aeropuerto de Vigo.

Destino	Vuelos	Compañías	Avión
Barcelona	14	Iberia	MD87/MD88
Bilbao	7	Iberia	CRJ-200/DHC8-300
León	1	Lagun Air	SAAB 340
Madrid	59	Iberia/Spanair	A320/MD88/MD87
Palma de Mallorca	2	Spanair	A320/MD83
París	19	Iberia/Air France	CRJ-200/ Embraer 145
Salamanca	1	Lagun Air[3]	SAAB 340
Tenerife	1	Spanair	A321
Valencia	13	Iberia[4]	CRJ-200/MD87
Total	117	4 compañías	

Fuente: *OAG Septiembre, 2004.*

Tabla 11. Vuelos programados desde el aeropuerto de La Coruña.

Destino	Vuelos	Compañías	Avión
Barcelona	14	Iberia	MD87
Bilbao	6	Iberia	DHC8-300
Lisboa	6	Portugalia	Beech 1900
Madrid	40	Iberia	B757/A320/MD88
Total	66	2 compañías	

Fuente: *OAG Septiembre, 2004.*

Para dar una orientación sobre el tamaño de las aeronaves de la lista de vuelos, en la Tabla 12 se relacionan las capacidades típicas de cada uno de los modelos citados

Tabla 12. Número típico de asientos en los modelos de aeronaves citados.

Modelo	Tipo	Capacidad típica
Airbus A310	birreactor largo radio	220
Airbus A318	birreactor medio radio	115
Airbus A319	birreactor medio radio	130
Airbus A320	birreactor medio radio	160
Airbus A321	birreactor medio radio	190

[3] Dejó de operar en noviembre de 2004

[4] Desde octubre de 2004 también Air Nostrum, que también vuela a Sevilla.

Airbus A340	tetrarreactor largo radio	260
BAe RJ100	tetrarreactor medio radio	100
Beech 1900D	biturbohélice corto radio	19
Boeing B737-500	birreactor medio radio	115
Boeing B737-800	birreactor medio radio	168
Boeing B757	birreactor medio radio	200
Boeing B767	birreactor largo radio	225
Boeing DC10	trirreactor largo radio	250
Boeing MD83	birreactor medio radio	150
Boeing MD87	birreactor medio radio	115
Boeing MD88	birreactor medio radio	150
Bombardier CRJ-200	birreactor corto radio	50
Bombardier DHC8-300	biturbohélice corto radio	52
Embraer ERJ-145	birreactor corto radio	50
Fokker 100	birreactor medio radio	105
SAAB 340	biturbohélice corto radio	35

Fuente: *JANE's All the world's aircraft y elaboración propia.*

El tamaño medio de los aviones empleados es relativamente elevado, comparado con el volumen de tráfico de estos aeropuertos. La concentración de la demanda de los tres aeropuertos gallegos en Madrid y Barcelona permite a las compañías aéreas emplear numerosos aviones de 150 plazas, en detrimento de los tráficos regionales, típicamente con aviones de 100 asientos o menos.

Aparte de las compañías "de bandera" las tablas muestran vuelos de dos empresas regionales: Portugalia, fuertemente implantada en Oporto, donde tiene un número de frecuencias comparables a las de TAP-Air Portugal, y la recientemente creada Lagun Air, que sirve Vigo[5]. Aunque no figure como tal en los horarios,

[5] Sin embargo, esta compañía suspendió en el año 2004 las operaciones en Vigo.

los vuelos de Iberia realizados por aviones CRJ-200 y DHC8-300 corresponden a aeronaves de la compañía regional Air Nostrum[6], que los opera para Iberia, en régimen de franquicia.

La implantación de compañías regionales en estos aeropuertos es una pieza esencial para aumentar el número de destinos, al utilizar aviones de menor capacidad, lo que les permite la apertura de rutas con demanda moderada. En cambio, esos modelos suelen tener unos costes por asiento superiores a los de aviones de mayor tamaño, requiriendo que una gran parte de los viajeros lo sean por motivos de negocios y sean capaces de pagar tarifas comparativamente más elevadas.

4. Potencial de desarrollo futuro.

El desarrollo del tráfico en la Eurorregión puede dividirse en cuatro vertientes distintas:

a) Enlaces internos

No existen vuelos que enlacen entre sí los cuatro aeropuertos y dos aeródromos. En la mayoría de los casos, la proximidad y buena comunicación por carretera no aconsejan el servicio aéreo. Los cuatro aeropuertos principales se encuentran situados casi en línea recta, de norte a sur, unidos por la autovía del Atlántico. El punto más septentrional, La Coruña, dista 72 kilómetros por autovía de Santiago de Compostela, 155 de Vigo y 289 de Oporto. Un resumen de distancias por autovía entre las cuatro ciudades puede verse en la Tabla 13.

Tabla 13. Distancias por carretera entre las cuatro ciudades principales (km.)

	Santiago	Vigo	Oporto
La Coruña	72	155	289
Santiago	-	84	237
Vigo	-	-	155

Fuente: *Guía CAMPSA.*

Con distancias por carretera que no sobrepasan las dos horas y media de viaje es prácticamente imposible justificar la necesidad de enlaces aéreos, salvo por las ventajas que pueden ofrecer para efectuar algún tipo de conexión a vuelos de mayor alcance. En la situación actual de oferta de vuelos, sólo Oporto posee un cierto potencial de conexiones, pero es inferior al de Madrid para vuelos transatlánticos y peor orientado que Barcelona para vuelos europeos.

[6] En el año 2004 Air Nostrum opera con Sevilla, Valencia y Bilbao.

b) Enlaces peninsulares y con las islas españolas y portuguesas

Dentro de esta área, Santiago es el aeropuerto que ofrece una red más amplia, con vuelos a Madrid, Barcelona, otros cinco puntos peninsulares y cinco más en Baleares y Canarias. Oporto enlaza con Lisboa, Madrid, Barcelona, Bilbao, Mallorca, Azores y Madeira, mientras que Vigo y La Coruña están conectadas con,por lo menos, vuelo diario, con Madrid, Barcelona y Bilbao, y Valencia, en el caso de Vigo.

Nuevamente, Madrid y Barcelona ofrecen mejores niveles de conectividad que un hipotético enlace de Oporto con Santiago, máxime teniendo en cuenta que los enlaces con las Islas Canarias y Baleares son vuelos aislados, casi siempre en fin de semana y nutridos de grupos turísticos.

c) Enlaces europeos

Oporto es el único punto con enlaces europeos directos de cierta entidad, ofreciendo vuelos a 17 destinos, frente a los 3 de Santiago y uno cada uno de Vigo y La Coruña. Descartada la posibilidad de un tráfico de conexión significativo, las oportunidades abiertas se reducen al aumento de enlaces punto a punto y a la aparición de operadores de bajo coste en alguno de los aeropuertos, existiendo negociaciones entre el aeropuerto de Oporto y la compañía Ryanair.

d) Enlaces intercontinentales

La mayor parte de la demanda intercontinental se dirige hacia las zonas de emigración en Latinoamérica y se canaliza a través de Lisboa y Madrid, que son los centros de dispersión de esos vuelos. Oporto tiene 12 vuelos semanales a Río de Janeiro y Sao Paulo, manteniendo solamente un vuelo semanal a Caracas y a Toronto. Santiago, por su parte, tiene 3 enlaces semanales con Caracas.

Históricamente, Santiago ha tenido servicios de poca frecuencia con Nueva York y con puntos del Caribe, que solían operar en temporada alta de demanda (meses de verano, Navidad). En los últimos meses, la compañía española Air Europa y la venezolana Santa Bárbara, han iniciado vuelos a Caracas, uno de los centros de mayor colonia de origen gallego, de forma similar a los vuelos desde las Islas Canarias, cuna del otro gran grupo de emigración española.

En este contexto, la dimensión y red de vuelos alcanzadas por Oporto y Santiago de Compostela garantizan su viabilidad, tanto en términos de autosuficiencia económica, como en lo referente a integración en el sistema de transportes, en la función de aeropuertos regionales.

Aunque no existe un claro consenso sobre la clasificación de modelos de explotación aeroportuaria, la dimensión de su tráfico y la tipología de los enlaces servidos desde cada uno, definen una posible escala de funciones que figura en la Tabla 14.

Tabla 14. Tipología aeroportuaria.

Tipo de aeropuerto	Tamaño típico	Operadores típicos	Objetivos
Hub intercontinental	Más de 30 millones	Líderes de alianzas	Calidad Aporte y dispersión
			Privatización Gestión de capacidad
Intercontinental	20 a 30 millones	Compañías “de bandera”	Maximizar retornos punto a
			punto. Aprovechar activos
Hub continental	10 a 15 millones	Otros miembros de alianzas	Apoyarse en una alianza
			Moderar inversiones
			Racionalizar negocio
Regional	1 a 10 millones	Aporte y dispersión	Estricta gestión de costes
		Operadores bajo coste	Atraer OBC
		Compañías regionales	Posible financiación pública
Local	Menos de 1 millón	Regionales y locales	Financiación local

Fuente: *Boston Consulting Group y elaboración propia.*

De las funciones típicas de los aeropuertos aquí clasificados como regionales, Oporto y Santiago mantienen servicios satisfactorios de aporte y dispersión a un *hub* intercontinental (Madrid) y dos *hubs* continentales, como Barcelona y Lisboa. Oporto está mejor dotado de servicios regionales, gracias a Portugalia, y el mayor OBC europeo, Ryanair, comenzó a operar dos vuelos diarios desde Londres en octubre de 2004. El objetivo de Sa Carneiro es conseguir que éste u otro OBC establezcan una base, con destinos múltiples desde ese aeropuerto.

Este último objetivo puede ser razonable, tanto para Oporto, como para Santiago, porque, a pesar del escaso volumen de flujos turísticos constantes a lo largo del año en la zona, las dimensiones de sus áreas de captación y la existencia de comunidades de emigrantes con fuertes lazos con sus lugares de origen, parecen elementos adecuados para que la entrada de OBC, gracias a sus bajas tarifas, estimule la demanda hacia puntos europeos insuficientemente atendidos en la actualidad. Ello exige también la fijación de tarifas aeroportuarias modestas y, según muestra la experiencia, una difícil negociación con las compañías aéreas implicadas. Los antecedentes de otros lugares europeos e incluso españoles, demuestran que la zona de captación de un aeropuerto aumenta de manera notable si las tarifas son suficientemente bajas y se ofrecen vuelos frecuentes.

La inserción de Vigo y La Coruña es más difícil. En el caso de Peinador, el aeropuerto se encuentra en una zona de potente economía y temporada turística más larga, gracias al clima de las Rías Bajas. A 84 kilómetros de Santiago, esa distancia le hace prácticamente destino alternativo de Lavacolla, pudiendo orientarse el tráfico europeo a uno u otro aeropuerto indistintamente. Desde el punto de vista técnico, el emplazamiento geográfico de Lavacolla es mejor y permite una operación más fácil y de mayor potencial de ampliación. Al mismo tiempo, la posición de Santiago le permite atraer tráfico de La Coruña y Vigo con menores recorridos que a Vigo desde La Coruña y Santiago. Todos ellos son factores que inclinan a dejar Vigo en posición secundaria respecto a Santiago, a pesar del gran crecimiento previsto de sus enlaces locales con Madrid y Barcelona.

El caso de La Coruña es más claro, por su cercanía (72 km.) a Santiago, si éste último se desarrolla como centro regional. El potencial de tráfico de La Coruña se centra exclusivamente en los vuelos a Madrid y Barcelona, e incluso éstos podrían reevaluarse si se estableciera un buen enlace rápido por superficie entre Lavacolla y La Coruña. La situación de los aeródromos de Bragança y Vila Real es aún más limitada, no teniendo otro horizonte que enlazar con Lisboa y, quizá en futuro no muy inmediato, con el centro turístico de Faro.

En resumen, una racionalización del conjunto de aeropuertos existentes en la Eurorregión, favorecería la potenciación de los centros de Oporto y Santiago como núcleos regionales y enfocar la explotación de La Coruña, Bragança y Vila Real como aeropuertos locales. La función de Vigo es más debatible, pudiendo desarrollarse en paralelo con Santiago o limitarse a las funciones típicas de un aeropuerto local de gran tamaño. En cualquier caso, la existencia de autoridades aeronáuticas diferentes (España y Portugal) y de operadores aeroportuarios distintos (AENA, ANA y los organismos locales de Bragança y Vila Real), requerirían un cierto nivel de coordinación a la hora de planificar la infraestructura del modo de transporte aéreo en la Eurorregión.

LIBRO II

POLÍTICAS SOCIAIS NO EIXO ATLÁNTICO

A política social e a calidade dos equipamentos urbanos

Xan M. Bouzada Fernández

Coordenador

Índice

Capítulo 1

As políticas culturais municipais no sistema de cidades do Eixo Atlántico.

Xan M. Bouzada Fernández *1*

Capítulo 2

Educación e cidadanía na Eurorrexión.

Ana Paula Pereira Marques..... *87*

Capítulo 3

A Igualdade de oportunidades na perspectiva de xénero.

a) Servizos sociais para a igualdade nas cidades da Eurorrexión.

Ana Paula Pereira Marques, Mª Rita Moreira, Carlos Veiga Veloso *151*

b) A igualdade de oportunidades na perspectiva de xénero.

María do Pilar González *191*

Capítulo 4

O asociativismo na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

Carlos Veiga Veloso *225*

Capítulo 5

A saúde nas cidades do Eixo Atlántico.

Isauro Gómez Tato *297*

Capítulo 6

A xestión pública nas administracións locais de Galicia e Norte de Portugal.

Enrique J. Varela Alvarez..... *347*

CAPÍTULO 1

AS POLÍTICAS CULTURAIS MUNICIPAIS NO SISTEMA DE CIDADES DO EIXO ATLÁNTICO

Xan M. Bouzada Fernández

Universidade de Vigo

1. Orientacións político-culturais da UE.

1.1. As orientacións político-culturais da Unión Europea.

Se ben nas súas orixes a Unión Europea evidenciou unha vocación de partida moi decantada de cara aos aspectos económicos e comerciais, pódese afirmar que ao longo dos últimos anos o obxectivo de crear unha Unión cada vez máis estreita entre os países que a configuran está a permitir que a cultura exerza como un soporte privilexiado de cara a reforzar o sentimento de pertenza ao proxecto común de Europa.

En virtude disto, o avance cara a un mercado único e unha moeda única ten acontecido en sintonía cunha progresiva asunción, non só estratéxica senón tamén táctica, das virtualidades da cultura como contido e como continente privilexiado na construción do proxecto europeo.

Neste senso, pódese afirmar que a acción da Unión Europea no ámbito cultural goza dunha estimable especificidade que a distingue e a afirma fronte a aquelas liñas de acción tradicionais características doutros ámbitos competenciais nacionais e rexionais. En referencia a isto, resultan significativas as alusións

explicitadas tanto no artículo 87, como, en particular, aquelas que figuran no artículo 151 do Tratado Constitutivo da Comunidade Europea[1].

Se no artigo 87 se postulaban como medidas compatibles co mercado común europeo, o establecemento de "axudas destinadas a promover a cultura e a conservación do patrimonio, cando non alteren as condicións dos intercambios e da competencia na Comunidade en contra do interese común", no artigo 151 incluíanse unhas referencias nas que se facían alusións explícitas relativas aos compromisos culturais da Unión Europea: "1.- A Comunidade contribuírá ao florecemento das culturas dos Estados membros, dentro do respecto da súa diversidade nacional e rexional, poñendo de relevo ao mesmo tempo o patrimonio cultural común". No punto segundo deste mesmo artigo especifícase a pertinencia de que a acción da Comunidade favoreza a cooperación entre os Estados membros, apoiando e completando a súa acción en caso de resultar preciso. Como exemplos engádense os obxectivos de promover a mellora do coñecemento, a difusión da cultura e a historia dos pobos europeos. Á beira dese obxectivo recóllese tamén a pertinencia de promover a conservación e protección do patrimonio cultural europeo, así como o de potenciar os intercambios culturais non comerciais e a creación artística e a literaria, cunha particular referencia á conveniencia de establecer apoios ao sector audiovisual.

Se no apartado terceiro se establecía unha referencia específica á conveniencia de fomentar a cooperación con países terceiros, así como coas organizacións internacionais competentes no ámbito da cultura tales coma o Consello de Europa; no apartado cuarto facíase fincapé claro no requerimento de que a Unión atendese dun xeito particular ao obxectivo de "respetar e fomentar a diversidade das súas culturas".

En virtude dos obxectivos enunciados, a Unión Europea, a partir do respecto á diversidade cultural, ten a misión de contribuír ao desenvolvemento das culturas en Europa e, ao mesmo tempo, de promover o patrimonio común dos europeos. A súa acción vai dirixida a fomentar a cooperación entre europeos así como a favorecer os intercambios e o coñecemento mutuo das súas obras nos diversos ámbitos da creación cultural.

En xeral, pódese afirmar que a Unión Europea asume o labor de *favorecer as medidas de cooperación entre os axentes culturais* dos distintos Estados membros ou completar as súas iniciativas, renunciando a calqueira imposición limitadora das súas respectivas políticas culturais. Neste senso, pódese afirmar que a acción da Comunidade se reflicte en catro ámbitos:

- Na mellora do coñecimento e na divulgación da cultura e a historia europea,
- A conservación e protección do patrimonio cultural de importancia europea,
- Os intercambios culturais non comerciais,
- A creación artística e literaria, mesmo no ámbito audiovisual.

[1] Este e outros documentos mencionados no presente capítulo poden ser consultados no portal da Unión Europea (www.europa.eu.int), nas seccións de cultura e de política rexional.

Pertinente resulta subliñar tamén aquí o feito, de particular trascendencia no artellamento dos proxectos de carácter eurorrexional, relativo á capacidade da Unión Europea para cofinanciar proxectos transnacionais nos que participan actores diversos (institucionais, sociais, culturais...) dos distintos estados membros, así como tamén o feito converxente de que as políticas destinadas a garantir o bo funcionamento do mercado único europeo, ao facilitar os intercambios económicos entre os Estados membros, aplícanse tamén aos axentes e aos produtos culturais europeos.

Non obstante, a relevancia da variable cultural esixe a súa estimación tamén a un nivel transversal. A súa incidencia esixe recoñecela e tela en conta na elaboración e o deseño do conxunto das políticas da Unión. Isto provoca que a cultura haxa de ser estimada como un aspecto relevante dentro dos principais ámbitos de intervención da Unión. Neste senso, o ámbito lexislativo debe abordar aspectos moi variados tales como a lexislación das industrias culturais e os dereitos dos autores, a fiscalidade ou as decisións sobre competencia, á beira tamén das políticas de desenvolvemento social, tecnolóxico e económico, as políticas estruturais de desenvolvemento (Fondo Social e Fondo de Desenvolvimento Rexional), ademais das políticas en materia de educación, formación, industria e investigación.

Pero tamén en ámbitos tales como as relacións exteriores, a cultura debe ser estimada coma canle favorecedora do diálogo entre Europa e países terceiros, axudando a aqueles países en desenvolvemento a crear as infraestruturas culturais necesarias e posibilitar a existencia de políticas orientadas ao mantemento da diversidade cultural.

En conxunto, podemos afirmar que desde a firma do Tratado da Unión Europea, a Comunidade ten posto en marcha unha primeira serie de iniciativas que permitiron:

- Destacar que o proxecto europeo, máis alá das súas realizacións no ámbito económico e monetario, concerne ao conxunto do modelo europeo de sociedade e debe implicar máis ao cidadán.

- Avanzar na integración da dimensión cultural nas súas decisións con impacto sobre da cultura.

- Aplicar os tres primeiros programas que fomentan a cooperación cultural nos ámbitos das artes vivas (Caleidoscopio), a literatura (Ariane) e o patrimonio (Rafael).

- Destacar as relacións existentes entre “a cultura, as industrias culturais e o emprego”, baseándose nos estudos realizados pola Comisión que suliñan a existencia dunha relación relevante e progresiva.

1.2. Os programas culturais da Unión Europea.

A Unión Europea leva desenvolvendo ao longo dos últimos anos diversos programas de apoio á cultura[2] nos cales se concretan os obxectivos enunciados nos seus apartados lexislativos e normativos. A importancia que lle vén outorgando a UE ao ámbito cultural tense feito tamén patente nos contidos do novo artigo 128 do Tratado introducido no acordo de Maastricht. Ao longo dos últimos anos os programas de contidos culturais teñen sido reforzados. A cultura vén ocupando a atención de varias direccións xerais; de modo preferente pola D.G. X (Información, Comunicación e Cultura), pero tamén polas D.G.I (Relacións Exteriores), D.G.V (Emprego e Asuntos Sociais), D.G.VIII (Desenvolvemento e Relacións Exteriores), D.G.XII (Educación, Formación e Mocedade) ou mesmo o da D.G.XVI (Política Rexional). Entre os programas específicos que no seu momento foron concebidos para este ámbito pola Unión Europea atópanse algúns como o programa RAPHAEL, orientado á promoción do patrimonio, o KALEIDOSCOPE, dirixido a actividades artísticas e culturais, ARIANE, centrado no libro e a lectura ou otros tales como os programas LEONARDO, SOCRATES e PHILOXENIA, atentos á formación, os intercambios e o apoio á riqueza lingüística comunitaria.

Un programa recente de particular trascendencia é o coñecido coma "Cultura 2000"[3]. Este programa ten como obxectivo central á creación dun espazo cultural común, fomentando o diálogo e o coñecemento da historia, a creación, a difusión da cultura dos pobos europeos e a mobilidade dos artistas e as súas obras, o patrimonio cultural europeo, as novas formas de expresión cultural así como o papel socioeconómico da cultura. O actual programa "Cultura 2000" que recolle obxectivos e contidos dos antiguos programas "Raphael", "Caleidoscopio" e "Ariane", permite apoiar proxectos de cooperación transnacionais nos que participan creadores, operadores culturais e institucións dos países que colaboran no programa.

Pode afirmarse que o primeiro Programa marco a favor da cultura ten constituído para a Unión Europea a ocasión de aplicar un novo enfoque de acción cultural da Comunidade que permita respostar aos desafíos contemporáneos e ás aspiracións dos cidadáns europeos e dos seus actores culturais. A extensa consulta realizada pola Comisión para a preparación do Programa marco permitiu concretar o papel e o lugar da cultura na xénese dos grandes desafíos aos que se confronta a Unión Europea. Por outra banda pódese afirmar que na actualidade existe un consenso xeneralizado repecto da consideración de que o concepto de cultura inclúe hoxe, ademais das formas elevadas da creación cultural, á cultura popular, a cultura industrial de masas e as formas socioantropolóxicas da cultura cotiá.

Así pois, a cultura non pode ser allea ás respostas que é mester darlle aos grandes desafíos contemporáneos tales coma a aceleración da construción europea, a mundialización, a sociedade da información, o emprego ou a mesma cohesión social.

[2] Bouzada Fernández, X. (2002) "España, Europa e as políticas culturais", en Domínguez Castro, L. (coord.) *España e Europa. Do franquismo ó euro*. Vigo, Ed. Xerais Universitaria, p. 223-234.

[3] Aprobado por Decisión 508/2000/CE do Parlamento Europeo e do Consello, de 14 de febreiro do 2000, pola que se establece o Programa "Cultura 2000".

O programa “Cultura 2000”, constitúe un instrumento único de programación e financiamento para as accións comunitarias no ámbito da cultura para o período que vai desde o 1 de xaneiro do 2000 até o 31 de decembro do ano 2006. Este programa ademais de ocuparse dos obxectivos básicos que orientan as liñas de acción da Unión: cooperación entre os actores culturais e institucionais dos diferentes países, potenciación e difusión das diversas culturas que compoñen o mosaico europeo; evidencia unha clara sensibilidade en relación coa capacidade da cultura para contribuír ao desenvolvemento económico e social das nosas colectividades. Un xeito de entender as virtualidades da cultura que toma corpo de maneira particular en distintas accións das políticas comunitarias que de xeito directo ou indirecto se atopan relacionadas co ámbito da cultura.

Respecto do modo como se concretan os obxectivos do programa, pódese constatar que este pode promover tres liñas diferentes de acción. En primeiro lugar, apoiando aquelas *accións que teñan un carácter específico, innovador ou experimental*. Nestas accións deben participar operadores de, alomenos, tres dos países que participen no programa. En segundo lugar, *accións integradas en acordos transnacionais de cooperación cultural*. Neste segundo tipo requírese o acordo de cómo mínimo cinco dos países que participen no programa. En terceiro lugar, contempla tamén a promoción de *acontecementos culturais especiais de proxección europea ou internacional*. Neste capítulo inclúese o apoio a eventos tales coma o das *capitais europeas da cultura*.

Sen dúbida, a liña de apoio ás capitalidades europeas da cultura constituíu unha das iniciativas de maior eco e calado entre as promovidas desde as responsabilidades culturais da Unión Europea.

Este tipo de iniciativas deben ser solicitadas cunha antelación de catro anos e deben ser sometidas a unha avaliación da Comisión e a un dictame por parte do Parlamento Europeo para poder acceder eventualmente á súa aprobación por parte do Consello.

O expediente debe incluir un proxecto que pode ser presentado en colaboración con outras cidades europeas. O proxecto debe responder a un tema específico de dimensión europea e ter como fundamento a cooperación cultural tal como é entendida no artigo 151 do Tratado da Unión.

Cada ano son seleccionadas unha ou dúas cidades como capitais europeas da cultura, que deste xeito poden acollerse ás axudas financeiras previstas no programa Cultura 2000. Con estes fondos fináncianse exposicións e actos que resaltan o patrimonio cultural da cidade e da súa rexión, ademais dunha ampla gama de actuacións, concertos e outras manifestacións, que congregan a actores, creadores e artistas de toda a UE. A experiencia ten demostrado que o programa tivo un impacto a longo prazo no desenvolvemento da cultura e o turismo das cidades designadas.

No 2004, Lille (Francia) e Xénova (Italia) foron elixidas como as capitais europeas da cultura. En principio estaba previsto que o programa concluise no 2004, pero tal foi o seu éxito que se decidiu renovalo por outros quince anos. A cidade irlandesa de Cork será a nova capital da cultura da nova fase en 2005 e Patras (Grecia) tomará o relevo no ano seguinte.

Os fundamentos que deben servir de soporte ao proxecto deben ser os seguintes:

- Facer resaltar as correntes culturais europeas comúns ás que teña contribuído a cidade
- Fomentar as manifestacións e creacións artísticas ás que estean asociados actores culturais doutras cidades dos Estados membros da Unión, facilitándolles liñas de colaboración duradeiras.
- Garantir a mobilización e a participación no proxecto de amplos sectores da poboación.
- Facilitar a acollida de cidadáns da Unión e favorecer a resonancia dos actos previstos a través dos distintos medios de comunicación, cun enfoque multilingüe;
- Fomentar o diálogo entre as culturas de Europa e as outras culturas do mundo;
- Valorar o patrimonio histórico e a arquitectura urbana, así como a calidade de vida na cidade.

1.3. Acerca da relación entre cultura, emprego e desenvolvemento.

Ao longo dos últimos anos, desde diversas instancias da Unión Europea foise chamando a atención sobre a importancia adicional que presentan os obxectivos *extrínsecos* derivados das accións no eido da cultura. Desde esta perspectiva vense subliñado a importancia da acción cultural non só para contribuír a un maior grao de cohesión social, senón tamén como un recurso útil para promover dinámicas favorables de emprego.

Neste senso, a Comunicación da Comisión de 20 do 11 de 1996, que leva por título: "Política de Cohesión e Cultura: Unha contribución ao emprego"[4], elaborou unhas conclusións a partir dos resultados derivados dunha serie de experiencias evidenciadas a título de exemplo, entre as que se atopaban as iniciativas orientadas cara ao *desenvolvemento da cultura e o turismo en áreas rurais*; o *apoio ás industrias culturais e aos medios de comunicación*; a *conservación de edificios históricos*; *a cultura, o desenvolvemento sustentable e a reconversión industrial*; *a formación cultural e a rexeneración urbana*; A relación entre *Cultura, integración social, formación e turismo*; A relevancia das *industrias culturais e o patrimonio como compoñentes das iniciativas de desenvolvemento local*; O *mantemento de enclaves arqueolóxicos e turismo non estacional* ou a *Articulación da cooperación interrexional coa cultura e as novas tecnoloxías*.

A análise das devanditas experiencias conduciu á Unión Europea a postular que "a crecente importancia da cultura para o desenvolvemento rexional debe ser contemplada non só no marco da reestruturación da economía, senón tamén como efecto das transformacións derivadas dos cambios nos estilos de vida. Desde esta perspectiva, o sector cultural debe ser aproveitado para fortalecer e diversificar o potencial de

[4] Communication From the Commission to the Council, the European parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Cohesion Policy and Culture. A contribution to employment", Brussels, 20.11.1996.

desenvolvemento local e rexional tanto das rexións menos favorecidas como por parte daquelas sometidas a un cambio estrutural.

A teor do feito de que habitualmente a cultura soe ser tomada dun xeito illado respecto dos restantes factores de desenvolvemento, sería conveniente concebir a cultura como unha compoñente das estratexias de desenvolvemento local e rexional dirixidas cara novas formas de emprego. Neste senso deben mellorarse as potenciais sinerxias susceptibles de derivar das dinámicas promovidas polos diferentes programas e liñas de apoio da Unión.

O apoio á cultura por parte dos fondos estruturais non só permite preservar e desenvolver os recursos culturais, senón que tamén favorece o investimento produtivo nas industrias e produtos culturais. Convertido nun sector en rápida expansión, as industrias culturais e os produtos da cultura evidencian un gran potencial de desenvolvemento, por exemplo, en sectores tales como aqueles vencellados aos medios de comunicación.

Por outra banda, e de acordo co devandito informe, o potencial rol activador susceptible de ser desempeñado polos Fondos Estruturais aínda non foi totalmente explotado. Á vista do achegamento do programa, así como á vista tamén da importancia do desenvolvemento de conceptos baseados no potencial endóxeno, os Estados Membros e as rexións concernidas xogan un papel central proporcionándolle un peso máis efectivo á acción cultural promovida polos Fondos Estruturais.

Coa mesma orientación, nun comunicado de prensa do 10-10-2003, desde o Comité das Rexións, a ponente Rosemary Butler (UK-PSE) defende que, de cara ao período 2007-2013, se revise o presuposto asignado ao programa cultural, a teor da importancia que presenta a dimensión cultural dentro do proxecto europeo, así como ante o feito de que "a cultura é un factor fundamental de cohesión territorial en Europa, que exerce un efecto multiplicador sobre os proxectos de desenvolvemento locais e rexionais". Neste senso engade que "unha vida cultural activa (...) fomenta o atractivo de toda unha rexión", subliñando o feito de que o novo programa debería seguir concedendo importancia ás ventaxas socio-económicas que a cultura pode aportar, sobre de todo no que respecta ao desenvolvemento económico, a integración social e a saúde.

Máis recentemente, no mes de maio do ano 2004, desde Eurostat fíxéronse públicos os datos relativos á incidencia do emprego cultural en Europa. De acordo con estes, en torno a un 2.5%, do total do emprego europeo tería a súa base en actividades de tipo cultural. Constatándose a existencia dunha forte correspondencia entre empregos culturais e a presenza de graduados universitarios. Un 51% deste tipo de empregos, no caso español, e un 25% en Portugal, estarían a ser desempeñados por persoas con ese nivel de cualificación. As cifras totais acadadas en España polo persoal empregado en labores culturais achegaríase ás 307.000 persoas, mentres que en Portugal estímase en torno aos 60.000 individuos. Podéndose afirmar que tanto Portugal (35%) como España (34%) contan cuns *ratios* de temporalidade no desempeño destes labores dos máis avultados de Europa.

Por outra banda, non debemos deixar de subliñar aquí o feito de que as industrias culturais de UE -o cine e o sector audiovisual, o sector editorial, a música e as artes- veñen ser unha fonte importante de ingresos e de emprego existindo en torno a uns sete millóns de europeos que traballan neste sector. En consecuencia, a Unión asume unha clara responsabilidade coa elaboración duns programas específicos para eses sectores (Programas Media) de cara a garantir as condicións necesarias para que as industrias europeas poidan competir a escala internacional.

A Unión puxo en marcha programas de apoio a determinadas industrias culturais, co obxectivo de estimulalas e aproveitar as novas oportunidades que brindan o mercado interior e as tecnoloxías dixitais. Tamén procura crear un contorno dinámico para estas industrias, establecendo para iso un réxime normativo propicio, facilitando o acceso á financiación, potenciando a participación en proxectos de investigación e fomentando unha cooperación máis estreita con outros socios dentro e fóra da Unión.

1.4. Acerca das directrices presentes e futuras da UE no eido da cultura.

No documento de xuño de 2000 no que se aborda a Política rexional, titulado: "Directrices de la Comisión para los Programas de Desarrollo Regional 2000-2006", inclúense referencias orientativas tanto nos ámbitos da Educación e Formación como nos da Inclusión e a Igualdade social e de xénero. Ademais desas referencias, o documento inclúe tamén unha referencia explícita ao ámbito da Cultura no cal se volve a subliñar un argumento xa comentado no apartado anterior: o de que "A cultura está estreitamente relacionada co desenvolvemento en xeral, xa que a vida cultural contribúe á identidade local ou rexional e serve de polo de atracción de visitantes e inversores. A cultura tamén representa por dereito propio unha parte cada vez máis importante da economía do sector privado, cun considerable potencial para o crecemento e a creación de emprego. Podería utilizarse o potencial de emprego dos produtos culturais innovadores e creativos, por exemplo, nos ámbitos dos servizos *online* relacionados coa cultura, os medios de comunicación e a sociedade da información ou o deseño. É necesaria unha formación flexible nas profesións relacionadas coa cultura para o funcionamento do propio sector, para a conservación ou modernización de actividades tradicionais e para a creación de competencias totalmente novas, vencelladas, por exemplo, á sociedade da información".

Nun documento máis recente[5], acerca dos Retos Políticos e Orzamentarios da Unión Ampliada para o período 2007-2013, figura un apartado, "Hacia una ciudadanía efectiva: fomentar a cultura e a diversidade europea", no cal, tras levantar acta de que a última ampliación da Unión representa un arrequecemento adicional do seu legado e diversidade cultural, constata a esixencia futura do esforzo que a Unión debe levar a cabo no inmediato futuro para favorecer o avance no intercoñecemento dos seus cidadáns.

Esta constatación conduce tamén aos redactores do documento a subliñar a esixencia de que en consonancia cos obxectivos centrais de promoción do entendimento mutuo e dunha cidadanía europea, a Unión debe "respaldar a cooperación cultural europea, contribuír a superar os obstáculos aos intercambios

[5] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios da la Unión ampliada (2007-2013), Bruselas, 10.2.2004

e estructuras transfronteirizos na industria audiovisual europea e promover os intercambios e a formación futura das novas xeracións de europeos que son a semente do futuro. Neste senso, o documento evidencia unha clara sensibilidade cara aos *déficits de cooperación entre os Estados no eido da cultura* (Circulación de obras de arte e artistas, redes de museos, teatros de ópera, industria audiovisual...).

En consecuencia, o informe concreta unha serie de obxectivos orientados á aspiración europea de "unidade na diversidade" que se tentaría acadar ao longo dos vindeiros anos:

- Un aumento substancial do número de iniciativas postas en marcha por cidadáns a favor do diálogo e os intercambios culturais e do número de proxectos de cooperación transnacional, coa conexión en rede de 1500 institucións culturais que acadarían a millóns de cidadáns cada ano.

- Elevar a porcentaxe de películas europeas distribuídas fóra dos seus países de orixe, do 11% do mercado actual ao 20% en 2013, duplicar o número de salas que programan películas europeas de aquí a 2010 e formar a 35.000 profesionais do sector audiovisual de aquí a 2013.

- Executar 40.000 proxectos destinados á xuventude (por exemplo, intercambios xuvenís) e 5.000 proxectos (formación, información e intercambio de boas prácticas destinadas aos animadores xuvenís ao longo da duracióndo programa, e incrementar a participación no Servicio voluntario europeo até 10.000 voluntarios ao ano.

Máis recentemente, nunha Comuncación da Comisión[6], ademais de incidir no feito de que o novo programa de *Cultura* debe contribuír ao florecemento dos valores europeos compartidos en base á cooperación entre artistas, operadores culturais e institucións culturais, este debe facer fincapé na promoción dunha cooperación Europea a nivel multilateral, favorecendo o desenvolvemento dunha identidade europea de abaixo-arriba a través das relacións entre os seus cidadáns.

Tras subliñar algún dos trazos xa coñecidos que deben orientar as políticas culturais no futuro, o documento inclúe un resumo no que se dá conta da Avaliación Interna e da Consulta Pública realizada sobre o desenvolvemento do programa. Ao recoñecemento dos éxitos acadados até o momento polas iniciativas desenvoltas neste eido, séguenlle unha serie de constatacións orientadas a mellorar a súa eficiencia, entre elas, por exemplo, o feito de que o programa actual abrangue demasiados obxectivos diferentes, o cal é un problema habida conta do limitado presuposto do programa. Así pois, recoméndase tamén mellorar o seu presuposto, de xeito especial a longo prazo. Tamén se incide na conveniencia de mellorar a información para facilitar as dinámicas de cooperación cultural, así como incrementar os intercambios de *boas prácticas*. No mesmo sentido incídese tamén no feito de que "a fata de investigacións relativas ás dinámicas de cooperación cultural en Europa representa unha eiva particular". Recoméndase tamén o deseño dun programa Comunitario "máis flexible, máis orientado e máis visible" e que teña unha mellor *usabilidade*, resultando dun manexo máis *amable* e doado que os actuais.

[6] Communication from the Commission, *Making citizenship work: fostering European culture and diversity through programmes for Youth, Culture, Audiovisual and Civic Participation*, Brussels, 9.3.2004.

O programa debería avanzar en tres direccións prioritarias:

- A mobilidade transnacional das persoas que traballan no sector cultural.
- A circulación transnacional de obras de arte (incluídas as obras musicais).
- diálogo entre culturas.

O seu desenvolvemento debería promover a constitución de Focos de Cooperación Cultural (CCFP) a través dos distintos países. Os CCFP traballarían para "implicar a operadores culturais de un ou máis sectores para desenvolver accións culturais *multianuais*.

O obxectivo orientador sería o de conseguir "centos de operadores culturais europeos traballando xuntos cada ano cun soporte transnacionacional e chegando a millóns de cidadáns".

Os logros que se prentenden acadar deberían concretarse na consecución de 1.400 proxectos de cooperación cultural no período 2007-2013, incluindo 80 Focos de Cooperación Cultural multianuais, así como 50 redes ou organizacións de interese europeo.

De cara á plasmación destes obxectivos, a Unión Europea estableceu as seguintes previsións orzamentarias para o período 2007-2013:

e-millóns	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Cultura	45	47	51	57	62	69	77	408

1.5. A municipalización da cultura e o sistema de cidades da Eurorrexión.

Na abordaxe da análise do papel da cultura e as políticas culturais no actual sistema de cidades que configura o espiñazo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, é mester partir do feito de que os dous polos sobre os que establecer as análises evidencian unha condición dinámica de complementariedade. Por unha banda a Euro-rexión, tal e como foi plasmado en traballos de revisión histórica actualizados desde esa óptica[7], é unha estrutura de referencia simbólica con raíces históricas profundas que desafortunadamente se viron truncadas e eivadas por desenfoques e por desencontros alleos ás condicións obxetivas de proximidade e complementariedade cultural que a caracteriza. En segundo lugar, o actual soporte da Eurorrexión, o sistema de dezaoito cidades que hoxe a configura, constitúe un exemplo e un referente privilexiado para constatar o que un dos máis reputados expertos europeos no eido das políticas culturais

[7] v. Dominguez, L. e Venade, N. (2004) *As Eurorrexións e o futuro de Europa: o modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*. Porto. Eixo Atlántico.

definiu hai xa algúns anos como un proceso de *municipalización da cultura*[8]. Un proceso que moi probablemente se atopaba relacionado co tránsito experimentado polas políticas culturais no seu camiño de achegamento ao cidadán.

Recentemente, a publicación máis recoñecida a nivel internacional no eido das políticas culturais, *The International Journal of Cultural Policy*, publicada pola prestixiosa editorial inglesa Routledge, dedicaba o seu volume nº 10 de marzo de 2004 á cuestión da cultura nos espazos urbanos, dando conta dunha serie de experiencias nas cales se transparentaba a intensidade acadada hoxe a nivel internacional polas políticas urbanas que, dun xeito creativo, recorren á cultura como un soporte de desenvolvemento e xa non só coma un medio de proporcionarlles aos cidadáns unha mellor formación e un ocio digno. Xusto é recoñecer tamén aquí que este interese emerxente non se detivo exclusivamente no eido das políticas específicas da cultura e que, de xeito particular, desde o desvelamento efectuado por Sharon Zukin[9] no seu libro *As culturas das cidades*, na que mostraba como as cidades en si eran un produto e un media de expresión cultural a niveis moi diversos, veu chamar a atención de expertos e políticos respecto da esixencia de que as políticas urbanas se vexan compelidas, no seo da emerxente sociedade da cultura e o coñecemento, cada vez con maior claridade a se constituír coma focos de concepción, produción e proxección cultural.

Na mesma liña, e tal como se puido ver máis arriba, en sintonía cos obxectivos das políticas culturais da Unión Europea poderemos comprobar ao longo do presente capítulo de qué xeito este tipo de dinámicas se foron proxectando e concretando tamén nas políticas sociais urbanas daqueles municipios que forman parte da rede de cidades da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, así como tamén en qué medida diversos factores poden ter actuado a xeito de resistencias disuasoras.

2. A situación cultural da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

Queremos facer notar que no presente apartado, malia o título asignado ao epígrafe, os datos que aquí achegaremos, procedentes de bases estatísticas así como de diversas fontes consultadas[10], non nos permiten sempre unha aproximación sistemática á realidade efectiva do Eixo Atlántico, posibilitando estas, en bastantes dos casos reseñados, o establecemento soamente dunha primeira cala comparativa que se vai establecer entre as situacións respectivas de Galicia e Portugal.

[8] Urfalino, P. (1990) "La municipalisation de la culture", in F. Chazel (ed.) *Pratiques culturelles et politiques de la culture*. Burdeos: Maison des Sciences de L´homme d´Aquitaine.

[9] Zukin, Sh. (1995) *The Cultures of Cities.* Cambridge-Massachusetts: Blackwell.

[10] A fonte principal de datos correspóndese cos INE de España e de Portugal, así como do Instituto Galego de Estatística. Para os cadros referidos a espectáculos tivéronse en conta os datos da Sociedad General de Autores (SGAE). Tamén foron utilizados algúns datos do Ministerio de Cultura dos dous países, da Xunta de Galicia ou da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN). Para cadros máis específicos recurriuse a institucións como o Observatorio da Comunicação (Obercom), a Unión de Asociacións de Galerías de Arte de España (UAGAE) ou a Asociación Galega de Galerías de Arte (AAGA), ademais de datos culturais do Eixo Atlántico de traballos anteriores.

Tras esta breve aclaración introdutoria, podemos iniciar a cala elaborada facendo referencia a algúns dos datos socio-demográficos que serven de marco contextual tanto ás dotacións en equipamentos culturais existentes, como a aquelas políticas e a aquelas prácticas culturais efectivas.

Cadro 1. Área, poboación densidade e índice de envellecemento da Eurorrexión.

	Área total (km^2)	%	Poboación (nº)	%	Densidade (hab./km^2)	Índice de envellecemento (%)
ESPAÑA	505.967,0	100,00	41.837.894	100,00	82,7	94,78
PORTUGAL	91.946,7	100,00	10.407.465	100,00	113,2	105,50
Galicia	29.574,0	5,84	2.737.370	6,54	92,6	107,43
Norte Portugal	21.280,0	23,14	3.691.922	35,47	173,5	84,20
Alto Tras-os-Montes	8.167,9	8,88	220.819	2,12	27	177,50
Ave	1.246,2	1,36	512.572	4,92	411,3	65,10
Cávado	1.245,7	1,35	393.063	3,77	318,9	64,00
Douro	4.104,8	4,46	218.591	2,10	53,3	133,20
Entre Douro e Vouga	862,2	0,94	279.094	2,68	323,7	77,40
Grande Porto	814,5	0,88	1.261.314	12,12	1548,7	84,90
Minho-Lima	2.219,3	2,41	250.275	2,40	112,6	139,40
Tâmega	2.619,5	2,85	552.413	5,30	210,9	59,50
A Coruña	7.950,0	1,57	1.111.886	2,66	139,9	101,15
Lugo	9.856,0	1,94	361.782	0,86	36,7	161,05
Ourense	7.273,0	1,44	343.768	0,82	47,3	164,21
Pontevedra	4.495,0	0,88	919.934	2,20	204,7	80,45

Fontes: Portugal, INE (2002 e 2003); España, INE (2002 e 2003).

Certamente, o perfil sociodemográfico que define a Eurorrexión presenta unha configuración dual tanto no relativo á densidade de poboación dos seus territorios como tamén no que fai referencia aos índices de envellecemento, ambos datos e de xeito respectivo están a contrapoñer a aqueles ámbitos máis dinámicos e urbanizados fronte a aqueles outros do interior rural aqueixados dunha alta taxa relativa de envellecemento motivada polo impacto da defección migratoria. Nestes contextos as dificultades para o desenvolvemento de formas culturais dinámicas e creativas tropezan cunha adición de factores negativos que van desde o *efecto de arcaísmo*, favorecedor daquelas formas máis tradicionais de entender e practicar a cultura, xunto co *efecto xeracional* que castiga tamén no momento actual a aquelas zonas que contan con poboacións máis envellecidas que non poden gozar da influencia positiva que neste eido está a ter o proceso de universalización da educación entre as xeracións máis novas.

Cadro 2. Área, poboación e densidade das cidades do Eixo Atlántico.

	Área total (km^2)	%	Poboación (nº)	%	Densidade (hab./km^2)
Braga	183,2	4,15	164.192	7,66	896,24
Bragança	1.173,6	26,56	34.750	1,62	29,61
Chaves	591,3	13,38	43.667	2,04	73,85
A Coruña	37,6	0,85	242.458	11,31	6.448,35
Ferrol	82,6	1,87	79.520	3,71	962,71
Guimarães	241,7	5,47	159.576	7,44	660,22
Lugo	329,8	7,46	89.509	4,17	271,4
Monforte de Lemos	199,5	4,52	19.817	0,92	99,33
Ourense	84,5	1,91	109.011	5,08	1.290,07
Peso da Régua	96,4	2,18	18.832	0,88	195,35
Pontevedra	118,3	2,68	76.798	3,58	649,18
Porto	41,5	0,94	263.131	12,27	6.340,51
Santiago de Compostela	220,6	4,99	93.273	4,35	422,82
Viana do Castelo	318,6	7,21	88.631	4,13	278,19
Vigo	109,1	2,47	288.324	13,45	2.642,75
Vila Nova de Gaia	168,7	3,82	288.749	13,47	1.711,61
Vila Real	377,1	8,53	49.957	2,33	132,48
Vilagarcía de Arousa	44,2	1,00	33.907	1,58	767,13
TOTAL Eixo Atlántico	4.418	100,00	2.144.102	100,00	485,30
TOTAL EURORREXIÓN	50.854	8,68	6.429.292	33,35	133,05

Fontes: Portugal, INE (2002 e 2003); España, INE (2002 e 2003)

O subsistema representado polo sistema de cidades do Eixo Atlántico dentro da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal pode ser estimado como un caso particular do que vimos de afirmar máis arriba, aínda que teriamos que dicir que as diferenzas máis discriminatiorias e avultadas tenden a amortiguarse como consecuencia do efecto positivo e equilibrador posibilitado pola condición urbana que define ao sistema de cidades do Eixo. Non obstante, e malia o dito, as diferenzas en densidade de poboación fanse ostensibles, por exemplo, cando comparamos situacións coma as de Bragança, Chaves ou Monforte de Lemos fronte ás de grandes áreas urbanas como as de Porto, A Coruña ou Vigo.

2.1. Os equipamentos culturais.

Neste subapartado imos dar conta dalgunhas informacións relativas a dotacións equipamentais procedentes de diversas fontes consultadas que, en case tódolos casos, teñen inexorablemente un valor de referencia orientativa habida conta da variabilidade de situacións e criterios que frecuentemente serven de marco e de soporte ao establecemento deste tipo de indicadores.

Cadro 3. Número de museos.

	Museos (nº)	%	Museos por 100.000 hab.	Museos por 1.000 km^2
ESPAÑA	1.437	100,0	3,43	2,84
PORTUGAL	246	100,0	2,36	2,67
Galicia	69	4,9	2,52	2,33
Norte Portugal	67	24,2	1,81	3,15
Alto Tras-os-Montes	8	3,2	3,62	0,98
Ave	7	2,8	1,36	5,61
Cávado	8	3,2	2,03	6,42
Douro	3	1,2	1,37	0,73
Entre Douro e Voga	4	1,6	1,43	4,64
Grande Porto	29	11,8	2,30	35,6
Minho-Lima	3	1,2	1,20	1,35
Tâmega	5	2	0,90	1,9
A Coruña	31	2,2	2,82	3,9
Lugo	15	1,0	4,17	1,52
Ourense	12	0,8	3,54	1,65
Pontevedra	11	0,8	1,22	2,44

Fontes: España, MEC 2000; Portugal, INE 2002.

Se observamos os grandes trazos da información que figuran no cadro terceiro semella subliñarse unha certa infradotación en equipamentos museais en Galicia e Portugal que semella vir determinada pola respectiva situación de relativa perifericidade compartida. Non obstante, a distribución das ventaxas e privilexios nas *ratios* de dotación museal non semellan en todo caso seguir a orde dun patrón estable. Sen dúbida, na maior ou menor presenza de museos non sempre resulta fácil sistematizar causas que a expliquen. Isto pode non ser independente do feito de que baixo o epígrafe museos inclúense con frecuencia equipamentos de tamaños e características moi diversas.

Cadro 4. Tipoloxía dos museos.

	Arqueo-lóxicos	De arte	Ciencia e tecnoloxía	Ciencias Naturais	De sitio	Especializa-das	Etnografía e Antropoloxía	Xeral	Historia	Outros	TOTAL
ESPAÑA	158	172	39	37	27	222	156	141	50	123	1.125
PORTUGAL	15	49	11	14	7	25	33	49	17	33	246

Fontes: España, INE 2000; Portugal, INE 2002 [11]

[11] Aclaremos que os "Museos de arte" engloban en España a "Arte contemporáneo", "Artes decorativas" e "Belas Artes"; "Outros museos" engloban en Portugal a "Monumentos musealizados", "Xardíns e acuarios" e "Outros", mentres que "Outros museos" engloban en España a "Casas-Museo", e "Outros".

Respecto das tipoloxías dos museos a información dispoñible apunta na dirección da existencia dalgunhas diferenzas entre a estrutura museística de Portugal e España. Mentres en España se daría un peso relativo preferente polos tipos orientados cara a temáticas especilizadas (222) e arqueoloxía (158), en Portugal a estrutura semella máis equilibrada con atención estimable a ámbitos tales como o dos museos xeneralistas (49) ou os de carácter artístico.

Cadro 5. Número de bibliotecas.

	Bibliotecas (Nº)	%	Nº de bibliotecas por 100.000 hab.	Nº de bibliotecas por 1.000 km^2	Ratio de habs. por biblioteca
ESPAÑA	7.103	100,0	16,9	14,0	5.890
PORTUGAL	1.917	100,0	18,4	20,8	5.429
Galicia	655	9,2	23,9	22,1	4.179
Norte Portugal	508	26,5	13,8	23,9	7.268
Alto Tras-os-Montes	55	2,9	24,9	6,7	4.015
Ave	48	2,5	9,4	38,5	10.679
Cávado	44	2,3	11,2	35,3	8.933
Douro	53	2,8	24,2	12,9	4.124
Entre Douro e Vouga	25	1,3	9,0	29,0	11.164
Grande Porto	193	10,1	15,3	237,0	6.535
Minho-Lima	41	2,1	16,4	18,5	6.104
Tâmega	49	2,5	8,9	18,7	11.274
A Coruña	269	3,8	24,2	33,8	4.133
Lugo	96	1,3	26,5	9,7	3.769
Ourense	98	1,4	28,5	13,5	3.508
Pontevedra	192	2,7	20,8	42,7	4.791

Fontes: España, INE 2000; Portugal, INE 2002.

Respecto das bibliotecas, podemos afirmar que os *ratios* medios recollidos para Galicia e o Norte de Portugal (23,9 e 13,8 bibliotecas cada cen mil habitantes, respectivamente) evidencian o baixo nivel de dotación en ambos casos e suliñan un déficit que tende a acadar unha maior intensidade en zonas coma o Támega, O Ave e Entre Douro e Vouga. Por outra banda, resulta tamén observable, a partir dos datos dispoñibles, o feito de que nas zonas rurais do interior a dispersión territorial e poboacional dá lugar a que algún dos *ratios* existentes, aparentemente dotados dunha certa folgura (por exemplo o 24,9 existente en Alto Tras-os-Montes, fronte ao seu 6,7 para o número total de bibliotecas existentes cada 1.000 km^2), se vexan relativizados polo feito de que a amplitude do territorio na que se ubican provoca unha dificultade engadida para o eventual acceso e goce por parte dos usuarios de este tipo de equipamento cultural e educativo. Esta mesma dificultade marca tamén a situación na que se atopan as provincias galegas do interior rural de Lugo e Ourense, as cales, aínda tendo unha porcentaxe comparativamente folgada

respecto do *ratio* por habitante, vense discriminadas en virtude do factor dispersión da súa poboación no territorio[12].

Un dato relacionado co anterior e relativo á cobertura social e cultural dos equipamentos bibliotecarios é o relativo ao número de obras en bibliotecas públicas por habitante existentes. Ao respecto pódese afirmar que tanto no caso de España como no Portugal estamos aínda bastante lonxe de acadar o límite mínimo que recomendan institucións como a UNESCO, que está en 1,50 libros por habitante en bibliotecas públicas. Mentres que a media europea está en 1,90 libros por persoa, en España a media ronda 1,10 libros por persoa; en Portugal está en preto de 1,17. Malia non ter datos específicos de Galicia e do Norte de Portugal si podemos sinalar que os datos indican unhas cifras moi semellantes ás respectivas medias nacionais. Polo tanto, é necesario que as administracións realicen un esforzo nos próximos anos para alcanzar a cifra mínima de 1,50 libros por persoa en bibliotecas públicas.

Cadro 6. Fondos das bibliotecas, documentos adquiridos no ano e usuarios.

	Fondos	Documentos adquiridos	Prestatarios	Usuarios
ESPAÑA	129.029.367	6.182.061	13.605.730	115.264.963
PORTUGAL	41.687.370	2.000.021	3.324.629	11.892.546
Galicia	6.964.234	368.603	686.175	7.775.814
Norte Portugal	10.001.302	546.806	971.180	3.138.736
Alto Tras-os-Montes	464.468	26.436	182.842	367.255
Ave	717.750	40.420	117.246	426.951
Cávado	2.496.073	93.002	103.063	421.396
Douro	598.398	43.123	72.979	211.766
Entre Douro e Vouga	380.404	68.701	40.301	56.386
Grande Porto	4.337.243	180.728	295.084	1.115.572
Minho-Lima	508.259	30.828	88.385	316.853
Tâmega	498.707	63.558	55.195	238.642
A Coruña	3.608.090	184.590	340.572	5.532.040
Lugo	790.114	46.759	68.509	484.880
Ourense	784.294	38.443	68.502	364.083
Pontevedra	1.781.736	98.811	208.592	1.394.811

Fontes: España, INE 2000; Portugal, INE 2002.

A información presente neste cadro semella evidenciar tamén que o modo de utilización do equipamento biblioteca por parte dos usuarios de Galicia (e España) e Norte de Portugal (e Portugal) presenta algún

[12] En todo caso haberiamos lembrar que de acordo coa Lei de Bibliotecas de Galicia (14/1989), e segundo reza no seu artigo 9º1 "(...) A estos efectos poderá establecerse convenios cos concellos e outros organismos públicos e privados para crear e manter servizos bibliotecarios e bibliotecas públicas suficientes de acordo coa normativa vixente . Aqueles núcleos con menor volume de habitantes estarán atendidos por un subsistema de bibliotecas móviles ou Axencias de Leitura".

trazo diferencial sobre todo no que fai referencia ao tipo de práctica en calidade de usuario do espazo e/ou en calidade de prestatario de libros. Os datos semellan indicar que mentres en Galicia (e España) se recurre á biblioteca como lugar de traballo para estar alí e facer consultas, no Norte de Portugal (e Portugal), o máis frecuente é recurrir á biblioteca como servizo para o préstamo de libros. Esta diverxencia nas lóxicas de uso poden verse reforzadas de acordo coa maior proximidade ou afastamento dos domicilios dos usuarios respecto da biblioteca á que acoden, ao tender estes estes últimos a reducir as visitas ao obxectivo preciso do préstamo. En todo caso, a clara diferenza existente entre unha utilización da biblioteca como usuario que acode a un servizo que lle permite ler, consultar obras ou mesmo estudar e dun outro uso que privilexia a súa funcionalidade específica como servizo de préstamo, pon tamén en evidencia a multidimensionalidade de usos e servizos dun equipamento como as bibliotecas, os cales resultan tan relevantes como complementarias.

Cadro 7. Tipo de biblitotecas.

	Total de Bibliotecas	Públicas[(1)]	Ensino superior	Especializadas	Importantes non especializadas
ESPAÑA	7.103	4.722	610	1.702	69
PORTUGAL	1.917	1.245	338	322	12
Galicia	655	435	49	166	5
Norte Portugal	508	364	109	34	1
Alto Tras-os-Montes	55	----	----	----	----
Ave	48	----	----	----	----
Cávado	44	----	----	----	----
Douro	53	----	----	----	----
Entre Douro e Voga	25	----	----	----	----
Grande Porto	193	----	----	----	----
Minho-Lima	41	----	----	----	----
Tâmega	49	----	----	----	----
A Coruña	269	167	25	75	2
Lugo	96	68	2	25	1
Ourense	98	75	2	20	1
Pontevedra	192	125	20	46	1

Fontes: España, INE 2000; Portugal, INE 2002.

[(1)] No caso de Portugal englobáronse as bibliotecas públicas e as escolares; no caso de Galicia englobáronse as bibliotecas públicas xerais e outras públicas.

Neste caso a información dispoñible evidencia un certo equilibrio respecto dos recursos dispoñibles dentro da Eurorrexión que semella marcar unha clara diferenza favorable ao Norte de Portugal no que fai referencia ao número de bibliotecas de *Ensino Superior* das que se dispón.

De aplicarmos as recomendacións de diversas institucións, entre elas as da UNESCO, respecto das bibliotecas públicas, o indicador nunca debería ser inferior a unha biblioteca pública cada cinco mil habitantes, é dicir, a 20 bibliotecas cada 100.000 habitantes; neste senso podemos afirmar que na Eurorrexión aínda se detectan déficits que resultan máis evidentes no norte de Portugal.[13]

Cadro 8. Persoal das bibliotecas.

	Total	Media de persoal por biblioteca	Gastos correntes de persoal
ESPAÑA (6.371)	21.072	3,3	374.381.492
PORTUGAL (1.917)	5.719	3,0	48.097.000
Galicia (554)	1.476	2,7	22.145.244
Norte Portugal (508)	----	----	----

Fontes: España, INE 2002; Portugal, INE 2002.

O cadro 8, no que figuran as dotacións e o gasto de persoal de bibliotecas, aínda non resultando suficientemente significativos e limitados na súa calidade comparativa, semellan apuntar ao feito de que a capacidade presupostaria para acadar unha axeitada dotación de persoal distancia lixeiramente a Portugal de España e na mesma medida a Galicia respecto de Portugal.

Cadro 9. Museos e coleccións permanentes do Eixo Atlántico.

	Nº de museos e coleccións
Braga	11
Bragança	4
Chaves	2
A Coruña	12
Ferrol	2
Guimarães	6
Lugo	2
Monforte de Lemos	2
Ourense	6
Peso da Régua	0
Pontevedra	2
Porto	26
Santiago de Compostela	15
Viana do Castelo	8
Vigo	9
Vila Nova de Gaia	6
Vila Real	3
Vilagarcía de Arousa	0

[13] Segundo os datos do INE referido ás bibliotecas, en Galicia atopamos 15,9 bibliotecas públicas por cada 100.000 habitantes, mentres que no norte de Portugal apenas se alcanza a cifra de 10 bibliotecas.

	Nº de museos e colecciónss
TOTAL CONCELLOS DE GALICIA	50
TOTAL CONCELLOS DE NORTE DE PORTUGAL	66
TOTAL EIXO ATLÁNTICO	116

Fonte: Eixo Atlántico 2004.

A información relativa ao número de museos e colecciónss permanentes existentes en cada unha das cidades do Eixo Atlántico[14] semella circular nunha dirección que confirma a forte tendencia dos grandes conglomerados urbanos a atraer e a concentrar este tipo de recursos equipamentais. Aquí a relación semella reforzada pola condición histórica e mesmo pola importancia cultural dos núcleos. Isto explicaría o grande peso de Porto (26), Santiago (15) e Braga (11) ou Viana do Castelo (8). Chaman a atención en todo caso as baixas dotacións de centros social e economicamente importantes como poidan ser Pontevedra ou Ferrol. Do mesmo xeito, a información recollida semella apuntar á falla dunha rede establecida de museos locais que, vertebrando culturalmente o territorio, poderían constituírse nun factor cultural e turístico de primeira orde.

Cadro 10. Número de espazos escénicos.

	Nº	%	Aforo	Espazos por 100.000 hab.	Espazos por 1.000 km^2	Nº de habs. por asento	Nº de aforo por espazo
ESPAÑA	1.607	100,0	859.747	3,8	3,2	49	535
PORTUGAL	253	100,0	265.885	2,4	2,7	39	1.051
Galicia	57	3,5	50.923	2,1	1,9	54	893
Norte Portugal	40	15,8	31.655	1,1	1,9	117	791
Alto Tras-os-Montes	4	1,6	7.634	1,8	0,5	29	1.908
Ave	0	0,0	0	0	0	0	0
Cávado	2	0,8	----	0,5	1,6	----	----
Douro	6	2,4	1.995	2,7	1,5	110	332
Entre Douro e Vouga	3	1,2	2.290	1,1	3,5	122	763
Grande Porto	18	7,1	12.500	1,4	22,1	101	694
Minho-Lima	6	2,4	6.559	2,4	2,7	38	1.093
Tâmega	1	0,4	----	0,2	0,4	----	----
A Coruña	23	1,4	25.722	2,1	2,9	43	1.118
Lugo	10	0,6	3.924	2,8	1,0	92	392
Ourense	8	0,5	4.137	2,3	1,1	83	517
Pontevedra	16	1,0	17.140	1,7	3,6	54	1.071

Fontes: España, INE 2002; Portugal, INE 2002.

[14] Pereira de Brito, M. e Hidalgo Cuñarro, J.M. (2004) *Museos do Eixo Atlántico*. Eixo Atlántico.

A impresión que deriva da análise dos datos recollidos no cadro precedente apunta en dúas direccións que tenden a reforzarse. Referímonos tanto ao feito da aparente avantaxe das dotacións en España e Galicia respecto de Portugal e o Norte como, sobre todo, ao efecto favorable provocado pola potencialidade urbana dos núcleos conformados polas grandes cidades. O cal dá lugar, por exemplo, ao feito de que sexan precisamente O Grande Porto e A Coruña os lugares que gozan de mellores dotacións equipamentais neste sector. Evidentemente, e tal como veremos noutros apartados deste mesmo traballo, non cabe tampouco dúbida do feito de que a orientación específica das políticas culturais establecidas, así como a presenza de actores privados (no caso particularmente notorio de Galicia concrétase, en particular, na presenza dos auditorios e centros culturais das Caixas de Aforros), os cales están a contribuír dun xeito determinante a que se produza un pico cuantitativo favorable á zona norte da Eurorrexión.

Cadro 11. Representacións, espectadores e recadación nos espazos escénicos (2002)

	Representacións	Espectadores	Recadación ( )	Media de asistentes	Prezo medio (euros)
ESPAÑA	53.971	13.522.900	163.866.700	251	12,12
PORTUGAL	14.938	4.263.863	22.572.000	285	5,29
Galicia	2.341	432.736	1.764.950	185	4,08
Norte Portugal	3.396	970.825	6.732.000	286	6,93
Alto Tras-os-Montes	220	41.525	12.700	189	0,31
Ave	192	43.497	352.400	227	8,10
Cávado	154	26.388	36.200	171	1,37
Douro	139	37.230	41.200	268	1,11
Entre Douro e Vouga	247	48.503	149.400	196	3,08
Grande Porto	2.039	684.984	5.989.800	336	8,74
Minho-Lima	226	37.105	119.000	164	3,20
Tâmega	179	51.593	31.000	288	0,60
A Coruña	----	----	----	----	----
Lugo	----	----	----	----	----
Ourense	----	----	----	----	----
Pontevedra	----	----	----	----	----

Fontes: España, SGAE 2002; Portugal, INE 2002.

Non obstante, cando observamos o grao de maximización do recurso podemos comprobar como neste aspecto o Norte de Portugal, e Portugal no seu conxunto, son quen de obter mellores niveis de rendemento medidos na cantidade relativa de espectáculos e actividades desenvolvidas nos seus espazos escénicos. Portugal, contando aproximadamente cun sexto das dotacións de España, é quen de levar a cabo en torno a algo máis dun vintecinco por cento das actividades escénicas promovidas polo seu veciño.

E aínda máis ostensible resultaría, a teor dos datos relativos dispoñibles, a diferenza existente entre Galicia e o Norte de Portugal. Neste caso, as 3.396 actividades escénicas desenvoltas no Norte de Portugal

leváronse a cabo cun número de espazos escénicos inferiores a aqueles cos que conta Galicia. Mesmo o número de espectadores pon en evidencia unha maior maximización dos recursos dispoñibles nun e noutro dos casos analizados.

Outro aspecto que aparece reflectido no cadro precedente é o das recadacións e o custo medio dos espectáculos. Os datos están a evidenciar un baixo custo medio das actividades difundidas nos espazos escénicos que semellan poñer de manifesto o extraordinario peso que en Galicia teñen as entidades financeiras de aforro no seu apoio á realización de espectáculos gratuítos ou de baixo custo, así como a mesma sensibilidade das institucions públicas no seu labor de propiciar a difusión da cultura. Unha sensibilidade probablemente derivada da existencia dunha clara conciencia da importancia que a cultura reviste para vertebrar e desenvolver unha comunidade.

Cadro 12. Galerías e salas de exposición.

	Galerías de arte			Galerías e salas de exposición		
	Número	Nº de exposicións	Exposicións por galería	Nº (UAGAE)	Nº de exposicións	Nº de visitantes
ESPAÑA	107	1.002	9,4	1.612	----	----
PORTUGAL	50	282	5,6	556	4.708	4.181.280
Galicia	14	----	----	49	----	----
Norte Portugal	15	----	----	161	----	1.064.118

Fontes: España, MEC 2002 e UAGAE 2001; Portugal, INE 2001.

En relación coas informacións recollidas acerca dos recursos equipamentais dispoñibles, damos conta tamén da que fornecemos no cadro precedente, conscientes de que é só unha aproximación estimativa respecto do número de galerías e salas de arte privadas existentes na eurorrexión. Esta información vainos servir para introducir a constatación da febleza que caracteriza na actualidade aos nosos mercados de arte. Sirva o dato para chamar a atención sobre un sector que sen dúbida está a requerir un coñecemento máis profundo a teor da incidencia económica crecente que este ámbito está a revestir.

Cadro 13. Número de cines.

	Nº de cines	%	Nº de pantallas	%	Pantallas por 100.000 hab.	Pantallas por cine	Cines por 100.000 hab.	Cines por 1.000 km^2	Pantallas por 1.000 km^2
ESPAÑA	1.233	100,0	4.044	100,0	9,67	3,3	2,94	2,4	8,0
PORTUGAL	245	100,0	490	100,0	4,73	2,1	2,36	2,7	5,3
Galicia	65	5,3	193	4,8	7,05	3	2,37	2,2	6,5
Norte Portugal	58	23,7	138	28,2	3,74	2,3	1,57	2,7	6,5
Alto Tras-os-Montes	7	2,9	8	1,6	3,58	1,1	3,13	0,9	1,0
Ave	5	2,0	10	2,0	1,96	2	0,98	4,0	8,0
Cávado	5	2,0	18	3,7	4,58	3,6	1,27	4,0	14,4

	Nº de cines	%	Nº de pantallas	%	Pantallas por 100.000 hab.	Pantallas por cine	Cines por 100.000 hab.	Cines por 1.000 km^2	Pantallas por 1.000 km^2
Douro	6	2,5	6	1,2	2,70	1	2,70	1,5	1,5
Entre Douro e Voga	3	1,2	4	0,8	1,43	1,3	1,07	3,5	4,6
Grande Porto	15	6,1	72	14,7	5,71	4,8	1,19	18,4	88,4
Minho-Lima	9	3,7	9	1,8	3,60	1	3,60	4,1	4,1
Tâmega	8	3,3	11	2,2	2,99	1,4	1,45	3,1	4,2
A Coruña	22	1,8	84	2,1	7,55	3,8	1,98	2,8	10,6
Lugo	10	0,8	26	0,7	7,19	2,6	2,76	1,0	2,6
Ourense	9	0,7	22	0,5	6,40	2,4	2,62	1,2	3,0
Pontevedra	24	2,0	61	1,5	6,63	2,5	2,61	5,3	13,6

Fontes: España, SGAE 2002; Portugal, INE 2002.

Respecto do precedente cadro relativo ao número de salas de proxección cinematográfica existentes podemos constatar como na Eurorrexión os *ratios* existentes (2,37 e 1,57 cada 100.000 habitantes en Galicia e no Norte de Portugal, respectivamente) apuntan cara a unha estimable febleza dos recursos existentes. O déficit relativo faise máis evidente aínda no caso do Norte de Portugal. Certamente, non debemos esquecer o feito de que o cine como equipamento cultural ten experimentado unha relativa transformación ao longo das últimas décadas que o levou desde unha posición de medio cultural popular arraizado no estilo de vida de tódolos grupos sociais, en particular nas décadas dos anos cincuenta e sesenta, a transformarse cada vez máis nun medio elitista ou alomenos socialmente selectivo. Este cambio de posición veu provocado sobre de todo pola irrupción de medios máis flexibles e económicos como a televisión, o vídeo ou o DVD, os cales, a través dun intenso *repregue doméstico*, provocaron un profundo reaxuste no modo de percibirse e producirse socialmente a utilización dos diferentes medios.

Cadro 14. Capacidade dos cines e población.

	Nº cines	Aforo (nº asentos)	Nº de asentos por pantalla	Nº de habitantes por asento
ESPAÑA	1.233	----	----	----
PORTUGAL	245	111.720	228	93
Galicia	65	30.664	159	89
Norte Portugal	58	31.066	225	119
Alto Tras-os-Montes	7	2.300	329	96
Ave	5	2.309	462	222
Cávado	5	4.370	874	90
Douro	6	1.642	274	133
Entre Douro e Voga	3	1.389	463	201
Grande Porto	15	14.975	998	84
Minho-Lima	9	2.051	228	122
Tâmega	8	2.030	254	272

	Nº cines	Aforo (nº asentos)	Nº de asentos por pantalla	Nº de habitantes por asento
A Coruña	22	13.232	601	84
Lugo	10	4.999	500	72
Ourense	9	2.504	228	137
Pontevedra	24	9.929	414	93

Fontes: España, INE 2002; Galicia, Xunta de Galicia 2001; Portugal, INE 2002.

Os datos recollidos no cadro 13 seguen a confirmar a tendencia tamén visible neste tipo de equipamentos que pon en relación o nivel dotacional e o dinamismo do seu funcionamento coa existencia de núcleos urbanos definidos: Grande Porto, Cávado (Braga), Ave (Guimarães), A Coruña (con Santiago e Ferrol) ou Pontevedra-Vigo. Este aspecto faise aínda máis visble cos datos do cadro 14, no que pode comprobarse como mesmo os *ratios* máis desafogados, relativos ao número de habitantes por asento existente en salas de cine, tende a favorecer ás zonas máis urbanizadas: Grande Porto (84) e o Cávado, no que se sitúa a cidade de Braga, (90). Un caso particular que semella facer referencia a unha tradición de prácticas culturais específicas é o da cidade de Lugo que acada o *ratio* máis favorable do conxunto eurorrexional (72).

Cadro 15. Videoclubes e puntos de aluguer (ano 1998)

	Puntos de venda / aluguer	Cadeas de venda / aluguer
ESPAÑA	4.808	48
PORTUGAL	1.050	8
Galicia	337	----

Fontes: España, SGAE; Portugal, Obercom.

Pola súa parte, a rede de distribución de videoclubes vén de experimentar un desenvolvemento estimable en paralelo co medre das novas formas de cultura popular vencelladas aos medios de comunicación de masas. A inexistencia de datos específicos relativos ao Norte de Portugal non nos permite irmos moito máis alá da afirmación de que a proporción de desenvolvemento que tiña acadado este sector hai un lustro resultaba razoablemente proporcionada entre España e Portugal. Un feito que, probablemente, estea a reflectir as novas oportunidades creadas para poder acadar taxas de uso e consumo razoablemete elevadas cando avaliamos o caso de novas tecnoloxías que non resultan moi custosas.

3. Os contidos culturais das páxinas web oficiais do Eixo.

Páxinas web municipais.

No seguinte cadro podemos ver cáles son os enderezos das páxinas web oficiais dos 18 concellos pertencentes ó Eixo Atlántico son.

Cadro 16. Enderezos web das páxinas do Eixo Atlántico.

GALICIA	Enderezo web	NORTE DE PORTUGAL	Enderezo web
A Coruña	www.aytolacoruna.es	Braga	www.cm-braga.pt
Ferrol	www.ferrol-concello.es	Bragança	www.cm-braganca.pt
Lugo	www.concellodelugo.org	Chaves	www.cm-chaves.pt
Monforte de Lemos	www.cidadesdixitais.com	Guimarães	www.cm-guimaraes.pt
Ourense	www.ourense.es	Peso da Régua	www.cm-pesoregua.pt
Pontevedra	www.concellopontevedra.es	Porto	www.cm-porto.pt
Santiago de Compostela	www.santiagodecompostela.org	Viana do Castelo	www.cm-viana-castelo.pt
Vigo	www.vigo.org	Vila Nova de Gaia	www.cm-gaia.pt
Vilagarcía de Arousa	www.ivilagarcia.com	Vila Real	www.cm-vila-real.pt

Fonte: elaboración propia.

Percíbese unha axeitada estandarización na estruturación dos dominios web dos concellos portugueses en comparación coa heteroxeneidade de enderezos webs nos concellos galegos, onde a estrutura é distinta en cada caso.

3.1. Análise da información cultural.

A información cultural nas webs oficiais recibe desigual tratamento e estructuración e, ademais, cada concello foca a súa atención informativa sobre aspectos que non sempre coinciden cos de concellos similares. Pero a pesar da heteroxeneidade informativa existen bastantes puntos de confluencia nalgunhas variables estudiadas; esta análise pretende comparar a información cultural que se desprende dunha fonda navegación e baleirado das páxinas oficiais dos concellos pertencentes ao Eixo Atlántico.

Definíronse unha serie de variables tras unha visista superficial das páxinas obxecto de estudo. O primeiro punto foi analizar a presenza ou ausencia dunha sección onde resida a maior parte da información cultural. Despois pasouse a estudar as distintas seccións nas que se estrutura a información de carácter cultural, como equipamentos e infraestruturas, axenda cultural ou principais eventos, servizos culturais ofertados polo concello, descargas de formularios que tiveran que ver con cultura ou actividades culturais, e a

posibilidade de contactar dalgún xeito cos responsables culturais dos concellos. Nas seccións de equipamentos e axenda cultural analizouse tamén o nivel de contidos e a calidade da información aloxada nas webs.

A sección de cultura.

Un primeiro punto de inflexión é a existencia dunha sección propia de cultura dentro da web oficial. Case tódolos concellos do Eixo Atlántico teñen unha sección denominada "Cultura", ben como unha sección principal e visible nos menús de navegación, ben en submenús como "Servizos", "Departamentos", etc., aínda que non tódalas seccións teñen o título "Cultura". A única excepción a este primeiro punto de inflexión é o concello de Vigo, o cal non posúe unha sección definida na que recaia a información cultural nin sección cunha denominación de cultura. Nesta web, a información cultural repártese en diversas seccións, esparexida ao longo da web viguesa. Este feito fixo dificultoso o rexistro da información cultural do concello, e provoca unha certa idea de desorde. Existen outras cinco webs nas que a información cultural se atopa en seccións que reciben un nome distinto a "Cultura", como son "Lecer" (Ferrol), "Cultura e turismo" (Lugo), "Turismo" (Vila Real) ou "Turismo e lecer" (Peso da Régua e Porto).

Ao fío do comentado no anterior parágrafo, é obrigado sinalar que a información cultural rebasa en moitas ocasións a sección de cultura da páxina oficial, o que indica a riqueza informativa que pode mostrar unha web, así como a capacidade da mesma enlazar datos dunhas partes a outras dentro da páxina web. Non obstante, en numerosas ocasións, a sección de cultura non enlaza con outra información cultural básica da web do concello como os eventos culturais ou a axenda cultural do mes en curso, polo que un visitante casual pode facilmente non reparar nesa información aloxada noutra parte da web. Algúns exemplos desta situación podemos atopalos nas páxinas de Porto ou Viana do Castelo.

A información cultural.

O seguinte cadro salienta a calidade da información cultural das webs oficiais dos concellos do Eixo Atlántico ordenados por peso demográfico de cada un deles.

Cadro 17. Información cultural nas webs municipais oficiais do Eixo.

CONCELLOS	Habs.	Información cultural	CONCELLOS	Habs.	Información cultural
Vila Nova de Gaia	288.749	AMPLA	Viana do Castelo	88.631	AMPLA
Vigo	288.324	AMPLA (dispersa)	Ferrol	79.520	ESCASA
Porto	263.131	AMPLA	Pontevedra	76.798	ESCASA
A Coruña	242.458	AMPLA	Vila Real	49.957	ÚTIL
Braga	164.192	AMPLA	Chaves	43.667	ESCASA
Guimarães	159.576	ÚTIL	Bragança	34.750	ÚTIL
Ourense	109.011	ÚTIL	Vilagarcía de Arousa	33.907	ÚTIL

CONCELLOS	Habs.	Información cultural	CONCELLOS	Habs.	Información cultural
Santiago de Compostela	93.273	ESCASA	Monforte de Lemos	19.817	ESCASA
Lugo	89.509	ÚTIL (noticias)	Peso da Régua	18.832	NULA

Fontes: INE (2003) e elaboración propia.

Percíbese unha clara relación entre peso demográfico e información cultural da páxina web nos concellos de máis de 100.000 habitantes, nos que, por riba de todos, destaca o concello da Coruña. A pesar de que a estrutura informativa que presenta este concello pode ser ás veces un pouco confusa, esta resulta ser moi completa en tódolos aspectos que un cidadán ou un turista poida esixir cando visita a web. Pero, ademais, a web publica periodicamente nas súas páxinas unha completa memoria cultural do ano anterior (acaba de colgarse na rede a de 2003) na que se refliten tódolos aspectos que teñen que ver coa xestión cultural, os eventos, orzamentos, etc., nun intento de facer públicos os esforzos do concello en materia cultural.

A tendencia da información cultural e habitantes, observada nos concellos de máis de 100.000 habitantes, rómpese en tres webs galegas cun importante peso demográfico: Santiago, Ferrol e Pontevedra. A páxina de Ferrol leva algún tempo sen actualizar e ampliar os seus contidos, polo que a información que ostenta é bastante escasa en comparación da de, por exemplo, Viana do Castelo, cun número de habitantes similar. En Pontevedra, a última remodelación da páxina gañou un maior deseño estético en detrimento dos contidos, en particular da información cultural. Tan só enlaces externos a grandes eventos ofrecen algo máis de información que os escuetos parágrafos informativos da web oficial. O caso de Santiago é un pouco diferente, xa que a maior parte da información cultural se atopa nun dominio, distinto da web oficial, cunha clara vertente turística (www.santiagoturismo.com). O único destacable da web compostelana é as memorias da cidade (a última de 2002) cunha sección cultural de carácter estatístico.

Son destacables tamén os concellos de Bragança e Vilagarcía de Arousa, pois, a pesar de estar por debaixo dos 35.000 habitantes, son páxinas con información útil e bastante estructurada, sinxela de atopar e de manexar, cun ton sintético pero con afán de cubrir as posibles dúbidas que poidan xurdirlle a un visitante ocasional (ademais de manter informado periodicamente a un visitante asiduo das ofertas culturais do concello).

Por último, os concellos de menos de 20.000 habitantes que forman parte do Eixo Atlántico (Monforte de Lemos e Peso da Régua) coinciden na súa escaseza de informacións culturais. Monforte non actualiza a súa axenda cultural dende o ano 2002, a información é pobre e percíbese un abandono da páxina do proxecto “Cidades dixitais”. Peso da Régua sinxelamente carece de información cultural salvo por unhas escasas notas sobre o teatro e a escola de baile municipal.

Preferencia dos contidos culturais nas webs municipais oficiais.

Existen dúas vertentes temáticas de información cultural nas webs oficiais dos 18 concellos do Eixo: unha primeira recolle aspectos dos equipamentos culturais e a segunda dá conta dos eventos e a axenda cultural do municipio. Vexamos cada unha delas.

A información de carácter cultural non deixa de ser en numerosos casos, unha listaxe de equipamentos e eventos con algúns datos de relevancia. Percíbese unha tendencia a esta enumeración co fin de informar o visitante ocasional da rede de infraestruturas que o concello posúe, salientado así a capacidade deste para dispoñer de distintos espazos nos que ofertar eventos culturais. As seccións máis amplas e máis coidadas na maioría das webs consultadas responden a este patrón, feito que se pode corroborar na cantidade de ocasións que as infraestruturas veñen acompañadas por fotografías do equipamento. Cando existen, en bastantes casos os datos fornecidos son datos básicos (enderezos, teléfonos, correos, páxinas web...). En menor medida existe información complementaria (aforo, prezos, eventos fixos realizados, historia...). Tamén se dá o caso de que a páxina dunha infraestrutura ou equipamento municipal sexa, ó mesmo tempo a páxina oficial dese equipamento (como ocorre, sobre todo, coas páxinas dalgúns museos municipais).

A outra sección cultural con máis peso nas webs estudiadas refírese aos principais eventos culturais que celebra anualmente o concello e as axendas de actividades culturais, aínda que, en bastantes casos, a axenda cultural se atopa fóra da sección de "Cultura" (normalmente na páxina de inicio). Existen tres tipos de presentación das noticias culturais: hai páxinas nas que a axenda cultural se presenta nunha sección propia, normalmente na páxina inicial e baixo o título "Axenda cultural" ou "Eventos culturais"; o segundo tipo engloba a información das actividades culturais do municipio nunha axenda xeral de eventos, pero cunha sección específica para cultura, nalgúns casos cun motor de busca que discrimina o tema das noticias; o terceiro tipo refírese ás noticias de carácter xeral entre as que se poden atopar novas de carácter cultural, pero sen ningunha posibilidade de realizar buscas selectivas.

As axendas culturais (nalgúns casos do mes en curso, noutros de varios meses e algúns cun arquivo de actividades por datas ou con sistema de busca de novas similar a un buscador de internet) presentan tamén unha importancia significativa xunto coa sección dos equipamentos, apreciándose un maior coidado dos contidos nas páxinas do Norte de Portugal. De novo, a información con mellor tratamento e estruturación recae nos concellos con maior peso demográfico, se ben os concellos de Vigo e A Coruña teñen unha calidade informativa superior. A información reflectida nestas axendas culturais vai dende unha simple descrición das actividades ata unha completa reportaxe do evento, organizadores, historia, reserva de billetes, enlaces externos, etc.

No seguinte cadro poden observarse os diferentes focos de atención que cada concello ten sobre proxectos culturais propios, resaltando informativamente as actividades realizadas en distintas realizacións culturais. Sinalouse tamén aquel proxecto ou realización cultural en curso á cal a web lle dedica un apreciable espazo e esforzo. Nalgúns concellos (sobre todo os de menor calidade informativa ou actualización) foi imposible marcar unha realización ou programa cultural que sobresaíse do resto da información.

Cadro 18. Focos de atención informativa.

	Principais focos de información cultural	Realización cultural relevante
Braga	Equipamentos e infraestruturas; destaques do mes e axenda	Mercado Cultural do Carandá
Bragança	Axenda cultural e principais eventos culturais	*Cortejo Etnográfico* e Feira do Libro

	Principais focos de información cultural	Realización cultural relevante
Chaves	Equipamentos e infraestruturas culturais; patrimonio cultural	Biblioteca e museo
A Coruña	Equipamentos e infraestruturas; programación e eventos culturais diversos	Museos
Ferrol	Equipamentos e infraestruturas culturais; programación estable	
Guimarães	Actividades, cursos e exposicións; equipamentos bibliotecarios	Proxecto Ilier (bibliotecas) e arquivo municipal
Lugo	Noticias, información cultural municipal; patrimonio	O futuro auditorio e Muralla de Lugo
Monforte de Lemos	Actividades e asociacións culturais	
Ourense	Equipamentos e infraestruturas culturais; axenda	Letras Galegas dedicado a Xocas
Peso da Régua	Patrimonio; ocupación do tempo libre	
Pontevedra	Espazos e programas culturais	Ano da música (páxinas externas)
Porto	Equipamentos e infraestruturas culturais; eventos	Culturporto (páxinas externas)
Santiago de Compostela	Servizos culturais; equipamentos	
Viana do Castelo	Equipamentos e infraestruturas; axenda e eventos culturais; patrimonio	Teatro, biblioteca e museo municipais (seccións propias)
Vigo	Noticias; eventos e axenda; equipamentos	Museos (sobre todo o MARCO)
Vila Nova de Gaia	Infraestruturas e equipamentos culturais; axenda cultural	
Vila Real	Artesanato; axenda e eventos culturais; equipamentos culturais	Museos do concello
Vilagarcía de Arousa	Instalacións e equipamentos culturais; axenda (sección de cultura)	Bibliotecas municipais

Fonte: elaboración propia.

Documentos.

Algúns concellos completan a información da web con memorias, datos estatísticos e revistas municipais. Na maioría dos documentos consultados, en formato pdf, a información cultural está presente. Estes son algúns exemplos:

- Santiago de Compostela.- Memorias do concello (de 1999 a 2002). A información ten un marcado ton estatístico sen apenas textos descritivos.

- Vila Real.- Permite descargar a axenda de actividades culturais do mes en curso. Ademais, é posible descargar publicacións do concello, como o boletín municipal, no cal se pode atopar información de feiras, eventos realizados, etc.

- A Coruña.- Dispón dunhas moi completas memorias culturais dende o ano 2000, que se poden descargar por seccións ou completas, e cun resumo previo en páxina web do que se vai poder ler no documento. Tamén existen boletíns municipais actualizados.

- Vilagarcía de Arousa.- Pódese consultar en liña un documento que leva por título "Vilagarcía en cifras", con datos do ano 2000, cun apartado sobre cultura. Como ocorre coa memoria de Santiago, o documento ten unha clara vertente estatística. Ten ademais boletíns municipais, pero tampouco están actualizados.

- Porto.- Dispón de boletíns municipais que poden ser descargados.

- Viana do Castelo.- Como no caso de Vilagarcía, pese a existir boletíns municipais descargables, non están actualizados, sendo o máis recente de 2002.

- Ourense.- Está a disposición do cidadán un estudo sobre o sector cultural na cidade de Ourense, titulado *Cultur@-Civitas.*

Ademais dos distintos documentos (memorias, estudos, boletíns ou axendas), algunhas webs municipais dispoñen doutra documentación para que os cidadáns poidan efectuar trámites relacionados coa cultura no seu municipio. Son bastantes os concellos que teñen á disposición dos seus visitantes formularios de descarga que facilitan os trámites administrativos, se ben moi poucos teñen trámites en liña actualmente. Dos formularios de descarga existentes, só uns poucos teñen que ver con cultura. Velaquí os atopados:

- Guimarães.- Formulario para a petición da versión impresa da axenda cultural consultable na páxina web.

- Lugo.- Formulario de petición para consultar o arquivo municipal e realizar fotocopias.

- Ourense.- Dous formularios, un de solicitude para a axuda na elaboración e xestión da programación cultural e festiva de asociacións e outro de subvencións para actividades culturais.

- Peso da Régua.- Recentemente poden descargarse dous formularios, un para obter o carnet da biblioteca municipal e outro para o uso de instalacións municipais.

- Vigo.- Dous formularios dispoñibles, un para o uso do auditorio municipal e outro para o rexistro de asociacións culturais.

- Vila Nova de Gaia.- Formularios para o uso de equipamentos municipais.

- Vilagarcía de Arousa.- Tamén dispón de dous formularios, un para a obtención do carnet da biblioteca municipal e outro para a utilización de equipamentos municipais.

Os formularios dispoñibles para os cidadáns clasifícanse en dous grandes grupos. O primeiro grupo refírese aos formularios para a utilización dos equipamentos culturais dos concellos, tanto por parte de usuarios como, sobre todo, de asociacións. Estes formularios adoitan estar acompañados dunha serie de documentos que regulan o uso destes equipamentos. O segundo, formularios para a obtención do carnet de biblioteca, a maior parte das ocasións con outros datos sobre o funcionamento da biblioteca municipal.

3.3. Conclusións.

A situación xetral das páxinas web nos concellos do Eixo Atlántico e o tratamento específico da información cultural é diferente en cada municipio. Por unha banda atopamos concellos con grandes medios, con información exhaustiva das actividades que levan a cabo, con vontade de mostrar tanto a cidadáns como a visitantes a riqueza cultural do concello sendo conscientes do enorme potencial que a súa páxina pode ter tanto como reclamo turístico como de participación dunha cidadanía cada vez máis consciente da existencia e uso da rede.

Por outra parte están os concellos que conseguen manter unha páxina con información útil a pesar das limitacións impostas polo presuposto dedicado. Este é o caso de concellos de menor entidade poboacional (como Vilagarcía ou, sobre todo, Bragança) pero cunha gran vontade e esforzos dedicados á súa páxina web.

Despois atopamos outro tipo de páxina web bastante máis sintética en contidos e deseño, cun nivel informativo escaso, ás veces faltos de actualización, que refliten a pouca vontade da administración local en mellorar ese escaparate de cara ao exterior. E, por último, existen concellos cun mínimo interese por que o seu concello estea presente na internet, cun desleixo estético e de contidos evidente, e onde serían necesarios bastantes esforzos e un cambio de vontade na administración ante o que é o futuro das visitas virtuais aos concellos.

A modo de resumo, presentamos aqueles aspectos positivos e negativos que se atoparon na análise da información cultural nos concellos pertencentes ao Eixo Atlántico.

Como aspectos positivos das páxinas atopamos:

- Os contidos son bastante accesibles, concretos e útiles (ademais do alto nivel de accesibilidade da administración portuguesa para persoas con algún tipo de deficiencia).

- visitante sabe qué eventos importantes se celebran ao longo do mes (e nalgunhas páxinas pode navegar ata eventos para consultar a programación cultural de, polo menos, 2004.

- Os contidos e a información actualízase moi a miúdo.

- Como aspectos negativos poden sinalarse:

- As páxinas conteñen información plana, estática e unidireccional; fáltalles dinamismo e interactividade. Tamén se aprecia unha desestructuración, ás veces caótica, dos contidos.

- Case completa ausencia dos outros axentes culturais do concello na páxina web municipal. En poucos casos a información sinala a importancia que de feito teñen as distintas asociacións, fundacións ou outros colectivos culturais en prol da cultura e das actividades culturais que se desenvolven no concello, con tan só algunhas referencias superficiais no mellor dos casos. Recordemos que estes grupos sosteñen grande parte das actividades culturais que se desenvolven nas cidades do Eixo Atlántico.

- Falta tamén información máis especializada e transparente de cómo funciona a cultura no concello e a política cultural, as liñas que se perseguen dende o concello, os obxectivos a curto, medio e longo prazo, etc.

Cadro 19. RESUMO DA INFORMACIÓN CULTURAL DAS WEBS DO EIXO.

	Sección de Cultura	Información cultural	Axenda ou eventos culturais	Infraestruturas e equipamentos	Servizos / descarga	Contactos / enderezos
Braga	SI ("Cultura")	SI, ampla	SI, ampla (do roteiro mensual)	SI, información moi extensa	SI (regulamento de servizos) / NON	SI (concellaría)
Bragança	SI ("Cultura")	SI, información útil	SI, ampla (axenda cultural)	SI, información básica (excepto do teatro)	SI (servizos de atención) / NON	SI (departam. e responsable)
Chaves	SI ("Cultura")	SI, escasa	SI, básica (axenda cultural)	SI, información escasa	NON / NON	NON
A Coruña	SI ("Cultura")	SI, ampla	SI, completa (axenda cultural)	SI, extensa	SI (ampla) / NON	SI
Ferrol	SI ("Lecer")	SI, escasa	SI, básica (; sección cultural)	SI, só algunhas; información básica	NON / NON	NON
Guimarães	SI ("Cultura")	SI, información útil	SI, básica (axenda cultural)	SI (céntrase en bibliotecas e arquivos)	SI (información ampla) / SI (envío da axenda cultural)	SI (só correo electrónico)
Lugo	SI ("Cultura e Turismo")	SI, en formato noticia (útil)	SI, ampla (sección cultural)	NON (salvo os museos da guía cidadá)	NON / SI (petición ao arquivo)	SI (departam.)
Monforte de Lemos	SI ("Cultura")	SI, escasa (sen actualizar)	SI, básica e non actualizada	NON	NON / NON	NON
Ourense	SI ("Cultura")	SI, información útil	SI, con historial de eventos (sección cultural)	SI, información básica	NON / SI (xestión de pogramación e subvencións)	SI (departam.)
Peso da Régua	SI ("Turismo e lecer")	SI, nula	NON	NON	NON / SI (carnet lector e uso de equipamento)	SI (responsable de cultura)

	Sección de Cultura	Información cultural	Axenda ou eventos culturais	Infraestruturas e equipamentos	Servizos / descarga	Contactos / enderezos
Pontevedra	SI ("Cultura")	SI, escasa	NON (agás os grandes eventos)	SI, información básica	SI (escasa) / NON	NON
Porto*	SI ("Turismo e lecer")	SI, ampla	SI, ampla	SI, ampla	SI (servizos de equipamentos, completa) / NON	SI
Santiago de Compostela *	SI ("Cultura")	SI, escasa	NON	SI, información escasa	SI (escasa) / NON	SI (departam.)
Viana do Castelo	SI ("Cultura")	SI, ampla	SI, ampla (axenda cultural)	SI, ampla	NON / NON	SI (dos departam.)
Vigo	NON	SI, ampla pero parcial e dispersa	SI, ampla (sección cultural)	SI, información útil	SI / SI (auditorio; rexistro de asociacións)	SI (concellaría e enlaces)
Vila Nova de Gaia	SI ("Cultura")	SI, ampla	SI, ampla (axenda cultural)	SI, información básica	SI / SI (uso de equipamentos)	SI
Vila Real	SI ("Turismo")	SI, información útil	SI, ampla (provén do roteiro mensual)	SI, básica; centra a súa atención nos museos	NON / NON	NON
Vilagarcía de Arousa	SI ("Cultura")	SI, información útil	SI, ampla (con sección cultural de seu)	SI, información básica	SI / SI (carnet de préstamo; uso equipamentos)	SI (departam. e responsab.)

Fonte: elaboración propia.

* Santiago e Porto teñen webs de turismo (www.santiagoturismo.com e www.portoturismo.com) con máis información cultural, pero este traballo estudiou páxinas oficiais do concello, polo que se desestimaron.

4. As políticas culturais nas cidades do Eixo Atlántico.

4.1. As políticas culturais no sistema de cidades do Eixo Atlántico.

Con carácter introdutorio ao presente epígrafe desexamos facer constar algunhas das especificidades metodolóxicas relativas a unha parte dos datos que aquí se presentan elaborados. En primeiro lugar, queremos dar conta do apoio prestado pola práctica totalidade das cámaras e concellos do Eixo á equipa redactora do presente informe que, malia o laborioso dalgunha das nosas demandas de información, en todo momento se esforzaron por atender aos nosos requerimentos[15].

[15] Podemos afirmar que practicamente tódolos concellos responderon achegando informacións ás nosas sucesivas demandas (mediante visitas aos concello, vía e-mail, correo ordinario e teléfono). Pero nos escasísimos casos nos que esta non puido ser proporcionada desde os responsables políticos ou técnicos locais, esta información obtívose a través de vías anexas que incluíron documentación e publicacións diversas do concello, das webs municipais e de entrevistas a actores políticos locais.

Dito isto, debemos chamar a atención sobre o feito de que os cadros que aquí se mostrarán teñen a orixinalidade de iniciar unha liña de recollida e elaboración de información no ámbito das políticas culturais municipais que até agora non tiña sido abordada por ningunha base de datos a nivel eurorrexional máis alá dun tratamento parcial nalgunhas monografías realizada sobre cidades concretas. O cometido de establecer unha primeira sistematización de datos e indicadores culturais para as cidades do Eixo abordouse aquí, polo tanto, nun modo de tentativa a través dun labor que asume as dificultades que o intento entraña. O propio comentario dos cadros que a continuación presentamos nos ilustrará acerca dalgunha das limitacións ás que facemos referencia. Unhas limitacións derivadas básicamente da heteroxeneidade de situacións que recobre o departamento de cultura nos concellos, a cal non sempre resulta homoxénea en contidos e cometidos competenciais[16], ao tempo que presenta situacións bastante diversificadas no modo no que esta área é asumida por parte da administración local. Malia a dificultade e a laboriosidade que representou o empeño de construír os cadros de datos e indicadores que aquí achegamos coidamos que, aínda con déficits, estes representan un primeiro paso no que perseverar para que nos anos vindeiros poidamos contar desde o Eixo -e outras institucións- con niveis de información neste eido cada vez máis fiabeis e rigorosos.

O primeiro cadro que elaboramos con datos procedentes da totalidade dos concellos e cámaras do Eixo Atlántico pretende sistematizar dun xeito sucinto algunha das principais liñas orientadoras da política cultural dos concellos.

[16] Indiquemos aquí que aínda na maioría dos concellos non se distingue con claridade entre actividade cultural e festiva, do mesmo xeito que nos orzamentos dalgúns concellos se mesturan os investimentos en construción de equipamentos coa asignación de recursos para programas ou subsidios a entidades culturais e socio-culturais moi diversas.

Cadro 20. Principais liñas da política cultural do concello.

Braga	Defensa do patrimonio arqueolóxico e arquitectónico. Promoción do libro e a lectura, do patrimonio lingüístico, teatro, música, artes plásticas e visuais, da animación sociocultural e do lanzamento dunha serie de equipamentos culturais de referencia. Descentralización cultural para o rural co apoio das asociacións culturais.
Bragança	Reforzar a política cultural mediante a integración e participación cos axentes e institucións culturais, deportivas e relixiosas do concello desenvolvendo convenios a nivel de promoción e de infraestruturas. Conseguir unha maior implicación da poboación en xeral na creación e participación dos momentos de cultura e lecer integrando a cidade no roteiro dos eventos culturais de ámbito nacional e internacional. Construción de novos equipamentos culturais con varios proxectos estuturantes; facer operativas e rendibilizar estas novas infraestruturas.
Chaves	Promoción nunha vertente estática, valorando os equipamentos e a oferta cultural. Promoción nunha vertente dinámica, apostando polos axentes locais e fomentando a cultura tradicional.
A Coruña	Promocionar e difundir a cultura, a educación e a formación, favorecendo e mellorando as condicións dos cidadáns e institucións culturais. Protección do patrimonio histórico-artístico e do patrimonio documental. Difusión da actividade musical e, en xeral, fomento de actividades de interese cultural. Contribución e sustentabilidade de asociacións e institucións que desenvolven a súa actividade na cidade e complementan a oferta cultural. Fomentar a coordinación con organismos públicos e privados que participen en intereses comúns mediante a firma de convenios.
Ferrol	a) Programación de actividades culturais: exposicións, teatro e música.
Guimarães	Recuperación do patrimonio arquitectónico con rehabilitación do tecido socioeconómico das áreas de intervención. Promoción dos arquivos, museos e lectura pública. Promoción das artes.
Lugo	Promover unha programación cultural continua, variada e de calidade. Creación de infraestruturas culturais das que carece o concello. Potenciar a imaxe de Lugo como gran cidade histórica e monumental. Afondar a colaboración coa universidade e outras institucións públicas e coas asociacións culturais de Lugo.
Monforte de Lemos	Promoción da participación dos colectivos e asociacións sen dirixismos por parte do concello.
Ourense	Promoción do cine, teatro, música, en colaboración cos colectivos cidadáns. Crear vida cultural na cidade, apoiando a colectivos veciñais e asociacións. Promoción da cidade a nivel cultural.
Peso da Régua	a) Dinamizar, promover e concretar iniciativas culturais accionando recursos e servizos para atender as necesidades reais da poboación.
Porto	Promoción da integración social da xuventude a través da dinamización de actividades culturais e deportivas. Valorización do patrimonio arquitectónico e dos espazos públicos, en particular nas áreas históricas. Apoio ao asociacionismo de base cultural e cívica. Dinamización das infraestruturas culturais da cidade a través dunha crecente cooperación entre as diferentes institucións e axentes do sector. Intervencións, ampliacións e novos equipamentos culturais.

Santiago de Compostela	a) O concello quere tomar a iniciativa na produción cultutral contando cos axentes locais mediante a creación dunha factoría cultural.
Viana do Castelo	Garantir a diversidade de tradicións e da cultura tradcional (folclore, etnografía, etc.). Ser innovadores e modernos tendo en conta dúas vertentes: a creación e formación do público (dende moi novos, na escola) en materia de, por exemplo, música, teatro ou cine; e animar as rúas (cultura e turismo). Darlle importancia ao patrimonio e tentar coñecer mellor este para protexelo mediante estudos, recuperación, divulgación, etc.
Vila Nova de Gaia	Conclusión das obras de construción e remodelación de varios edificios culturais do concello, así como negociación co goberno central para o usufructo funcional municipal doutros edificios (Mosteiro da Serra do Pilar). Promoción das actividades culturais desenvolvidas polo movemento asociativo afeccionado e profesional do municipio dándolle prioridade ao apoio mediante gastos de investimento, material, etc. Manutención do apoio á realización de eventos emblemáticos e caracterizadores da imaxe do municipio: Festival Internacional de Jovens Músicos, Festival de Música de Gaia, Festival de Blues, Festival Internacional de Folclore e Rusgas Sanjoaninas... Tamén continuar co proxecto Festival Internacional de Gaia nunha lóxica de cultura/turismo. Elaboración e divulgación dunha Carta do Patrimonio Cultural.
Vila Real	Incentivar que a cidadanía goce da cultura. Promover a asistencia a actividades culturais sorteando os novos desafíos e poñendo as actividades a un prezo axeitado. Ter unha visión empresarial e renovadora do concello.
Vilagarcía de Arousa	Incentivar e favorecer a creación cultural, creando novos espazos para a cultura e apoioando material e economicamente os procesos creativos. Rendibilizar os investimentos culturais programando actividades para tódalas idades e intereses durante todo o ano. Fomentar o asociacionismo, favorecendo a participación cidadá e poñendo á disposición dos veciños recursos, programas e espacios para o ocio e a creación. Descentralizar a oferta cultural, desenvolvendo unha rede de centros socioculturais nos distintos lugares e parroquias, e corrixindo, deste xeito, as desigualdades no acceso á cultura. Promover a conservación do patrimonio cultural, organizando e patrocinando todos aqueles eventos a favor da defensa da tradición cultural e festiva do concello.

Fonte: elaboración propia.

A análise cualitativa da información incluída no cadro precedente móstranos como o obxectivo central e máis frecuentemente citado[17] por practicamente tódolos concellos foi o de fomentar a actividade cultural e o de promover o achegamento do público aos bens culturais. Neste sentido o vello labor fundador das políticas culturais de democratizar o acceso á cultura segue a ser un cerne duradeiro a teor dos datos vixentes no relativo ao quefacer das políticas culturais locais. Habería que indicar aquí que en torno ao eixo programación-creación de novos públicos agroma outro núcleo de atención político-cultural municipal que se concreta en obxectivos explicitados orientados cara á promoción do asociacionismo cultural (A Coruña, Porto e Vilagarcía), a promoción de dinámicas participativas socialmente integradoras (Pontevedra, Monforte de Lemos e Porto...), así como outro enfoque complementario dirixido cara a promoción dunha cultura participativa dirixida á potenciación dos creadores (Santiago e Vilagarcía).

Nun segundo lugar, amplamente compartido, atópanse tanto a promoción e fomento de equipamentos culturais como a protección e rehabilitación do patrimonio cultural dispoñible. Pódese afirmar que na actualidade a aposta pola promoción de equipamentos segue a ser un dos obxectivos prioritarios das políticas culturais urbanas. Certo é que as lóxicas de equipamentación non son sempre semellantes e non son tampouco os mesmos tipos de equipamentos os que están a promover as diferentes cidades. Se algunhas aínda sofren un déficit en equipamentos básicos (bibliotecas, casas da cultura, centros culturais...) moitas outras están, ou estiveron recentemente, a atender a requerimentos medios do tipo teatros, espazos polivalentes ou museos locais; mentres que outras xa teñen avanzado (sobre de todo as cidades máis grandes) na conceptualización e desenvolvemento de ambiciosos proxectos equipamentais dirixidos nunha estimable medida a crear unha imaxe diferenciada da cidade. Neste sentido, cidades coma A Coruña, Porto, Braga, Santiago ou Vigo, tras ter con maior ou menor éxito segundo os casos consumado etapas nese itinerario, seguen hoxe a redefinir novos proxectos de equipamentos máis ambiciosos ou máis orixinais que dean acollida aos logros acadados na creación e atracción de novos públicos; outras como Chaves, Bragança, Lugo, recorrendo o seu propio camiño, ocúpanse en promover equipamentos de referencia. Nunha liña que sintoniza coa aposta pola erección de equipamentos-signo moi caracterizados, atopamos tamén o congruente obxectivo declarado por concellos como Lugo ou Ourense de favorecer a sintonía entre acción cultural e a potenciación da imaxe da cidade.

Unha aposta organizacional relevante, e sen dúbida sentida e practicada por moitos outros concellos, é a que verbalizan as cidades de Lugo e A Coruña relativa á importanica estratéxica que está a representar (moi visible no caso dos concellos galegos) a promoción de acordos e parceirados que fomenten a cooperación interinstitucional. Sen dúbida neste aspecto a parte galega do Eixo vese privilexiada pola presenza dunhas institucións parapúblicas coma o son as Caixas de Aforros, prestas a contribuír a un labor de programación cultural que constitúe un modo particularmente amable e visible susceptible de dar cobertura ás súas obrigas sociais como institucións orixinais que son no ámbito da economía social.

[17] Na maior parte dos casos transcribimos directamente a opinión que nos foi transmitida polos concellos, salvo en dúas das cidades nas que inferimos os obxectivos da mesma actividade desenvolvida polo concello na área de cultura.

A atención ao patrimonio segue a ser un dos labores máis coidados pola adminstración local. Sen dúbida o múltiple impacto cultural, social, turístico e económico que este ámbito ten na vida local fai que cidades como Braga, A Coruña, Guimarães, Porto, Viana, Gaia ou Vilagarcía sigan a prestarlle unha atención central a este centro de interese cultural.

De entre os restantes obxectivos verbalizados ou transparentados polas cidades do Eixo existen algúns que son de grande utilidade para especificar algunhas posicións e atencións particulares. Por exemplo, Guimarães suliña a súa vocación culturalista e de excelencia co seu interese pola promoción das Artes. Viana fai fincapé na substantividade da aposta pola formación de creadores e pola preservación da memoria. Peso da Régua evidencia unha atención seminal cara a cobertura das necesidades culturais básicas, mentres que Pontevedra chama a tención sobre a importancia da dimensión económica da cultura mentres que Vila Real postula a capacidade dun enfoque empresarial da xestión municipal capaz de incrementar os niveis de eficiencia tamén no eido específico da cultura.

	Cadro 21. Principais realizacións culturais dos concellos.				
	1	2	3	4	5
Braga	BragaJazz	Mimarte – Festival de teatro de Braga	Ópera *Carmina Burana*	Festival Internacional de Folclore	Programa "Música en outono" (Día Mundial da Música)
Bragança	Bienal da Máscara	Cortejo Etnográfico	Teatro	Festas da Cidade	Construción do museo de arte contemporánea
Chaves	Festas da cidade	Feira dos Santos	Festival de Folclore da Casa da Cultura de Orense	Desfile de carnaval con toda a comunidade educativa	*Cortejo Histórico e Etnográfico*
A Coruña	Actividades da Orquestra Sinfónica de Galicia	Actividades do IMCE (Instituto Municipal da Coruña Espectáculos)	Programación de festas do mes de agosto	Museos científicos e outros	Artabria
Ferrol	Exposicións	Teatro	Actividades musicais	----	----
Guimarães	Guimarães Jazz e Oficinas de Jazz	Programa "O verán vale a pena... en Guimarães"	Festival de Inverno	Encontros da Primavera e Cursos Internacionais de Música de Guimarães	Festivais Gil Vicente
Lugo	Semana de Música do Corpus lucense	Festas de San Froilán	Mostra de teatro clásico	Ciclo de teatro clásico do século XX	Semana Internacional de Maxia
Monforte de Lemos	Escolas municipais (música e danza) e Conservatorio municipal	Antroido	Verán cultural	Certame municipal de teatro	1º Certame de pintura
Ourense	Creación de novos espazos (San Francisco)	Actividades do Día das Letras Galegas (dedicado a Xocas)	Festival de cinema, jazz, "Miteu"	Festas tradicionais da cidade e premios literarios	Publicacións
Peso da Régua	Museo do Douro	Actividades teatrais	Escola de baile	Festa das vendimias	----
Pontevedra	Salón do libro infantil e xuvenil	Programación teatral do Teatro Principal (teatro para familia)	Seminario permanente de jazz	Feira Franca	Programación temática relacionada coa recuperación da memoria
Porto	Museo de Arte Contemporánea Serralves	Programa de animación de festas da cidade	Festival de Jazz do Porto.	----	----
Santiago de Compostela	Cineeuropa	Ciclo de teatro "Teatro en xira"	Ciclo de música "Sons da diversidade"	----	----
Viana do Castelo	Encontros de Viana Cinema e Vídeo	Expofeira do Libro	Festival "Simply Blues"	Festival "Jazz na Praça da Erva"	Teatro principal
Vigo	Verbum (Museo das palabras)	Are More (Festival de música)	MARCO (Museo de Arte Contemporánea)	Programa de festas da cidade	Convenios con entidades culturais
Vila Nova de Gaia	Concerto de Ano Novo	26º Festival Internacional de Folclore	Festa da Broa de Avintes	II Feira Rural 100 anos – I Mostra Gastronómica Internacional	----
Vila Real	Salón luso-galaico de Caricatura	Encontro Saber Tras-os-Montes	Tertulias "Historias ao café"	Encontros de Música da Casa Mateus	----
Vilagarcía de Arousa	Programación do auditorio	Festa da Auga	Festa da ameixa	Sala de Exposicións Antón Ribas Briones	Festas Patronais e festas da cidade.

Fonte: elaboración propia.

Se observamos a información recollida no cadro precedente[18] podemos comprobar como o tipo de actividades e realizacións máis relevantes das cidades do Eixo artéllanse en torno a varios polos que, con moita frecuencia, resultan complementarios, dando lugar a orientacións ricas e heteroxéneas das políticas culturais municipais. A veta da cultura tradicional ten unha presenza importante que tende a ser máis clara naquelas cidades que son cabeceira dunha área ampla de carácter agrícola na que as formas tradicionais da cultura seguen a ter un peso significativo (Chaves, Bragança, Peso da regua, Vila Nova de Gaia, Vilagarcía de Arousa...). Pero cómpre subliñar o feito de que en tódolos casos se evidencia unha vontade e unha capacidade clara de apertura cara a novos enfoques no xeito de entender hoxe o traballo con e desde a cultura tradicional, integrando a cultura tradicional nun contexto de diálogo co sistema educativo (Chaves); inseríndoa en museos comarcais ou rexionais (Peso da Régua); vencellándoa á historia e teatralizándoa (Pontevedra: Feira Franca); ou mesmo a través de proxectos orixinais e ambiciosos como o da Bienal da Máscara de Bragança que, partindo do recurso etnográfico da máscara trasmontana, aposta por xerar un foco diversificado sobre a atención a todo aquilo e a todos aqueles ámbitos (literario, teatral, cinematográfico, histórico-cultural, antropolóxico, etc.) relacionados coa máscara, as súas presencias, referentes e analoxías.

No ámbito da acción sociocultural manteñen a súa presenza iniciativas encamiñadas á potenciación da cultura e a identidade (Ourense e Pontevedra: Letras Galegas e persoeiros da cultura galega) e á implicación e promoción de novos creadores (Monforte de Lemos). Pero neste ámbito merece unha atención particular a proposta de cultura cívica de Vila Real, a cal experimenta novos camiños cos seus ciclos de "Encontro Saber Tras-Os-Montes" e coas súas tertulias "Historias ao Café", que se abren a modos vivos dinámicos e implicativos nos xeitos de facer cultura hoxe nunha vila media. Referencia explícita debemos facer tamén a aquelas experiencias cuxo factor de innovación está a ser precisamente o de vencellar as actividades de difusión e o espectáculo cultural de calidade co labor de carácter formativo. A aposta por vadear os límites dunha acción cultural orientada exclusivamente a mostrar produtos culturais faise evidente en propostas como os Cursos Internacionais de Música de Guimarães, o Seminario Permanente de Jazz ou a Expo-feira do Libro de Viana.

Certamente, a programación de actividades e ciclos culturais en xeral é unha das funcións que máis recurrentes resultan e que mesmo identifican algunhas liñas do quefacer dos concellos (Ferrol, Guimarães, Lugo e mesmo Vigo). Ao seu carón, as mostras teatrais representan un complemento importante á liña de traballo anterior ao emerxer como actividades *principais* en concellos como Lugo, Braga, Bragança, Ferrol, Guimarães, Monforte, Peso da Régua, Pontevedra ou Santiago. Xusto é subliñar aquí que a actividade en torno ao teatro non se limita en varias destas cidades á realización exclusiva de representacións, existindo nalgunha delas un labor estimable tamén de formación e promoción. Por outra banda, se algúns dos ciclos teñen un carácter comercial como no caso do ciclo santiagués (financiado anualmente pola Fundación CaixaGalicia) "Teatro en Xira" que trae á cidade aquelas obras de maior éxito comercial en Madrid e

[18] Debemos indicar que, en practicamente tódolos casos, esta información nos foi remitida directamente por parte dos concellos e cámaras. Nalgún dos casos a información procede de técnicos culturais ou deriva dunha análise da actividade cultural desenvolvida na cidade.

Barcelona, outras cidades coma Lugo, Guimarães ou Braga, por exemplo, preferiron apostar nos seus ciclos por un teatro máis selectivo e arriscado.

Un tipo de actividades recentes que están a evidenciar un dinamismo alto na súa capacidade de diálogo e implicación de novos públicos son aquelas actividades orientadas cara a formas actuais de cultura. Formas de cultura media frecuentemente vencelladas ou ben a novas formas de expresión ou ben a unha reinterpretación moderna de formas de expresión até agora non estimadas culturalmente. Neste senso resultan paradigmáticos centros de interese como o jazz (Guimarães, Pontevedra, Viana, Braga, Ourense, Porto) e mesmo o blues (Viana). Algo semellante está a acontecer no ámbito do audiovisual en lugares como Ourense, Santiago ou Viana. Ao seu carón, a caricatura (Vila Real) ou a maxia (Lugo), exemplifican tamén a aposta orixinal por recuperar para a cultura formas de expresión frecuentemente relegadas.

A aspiración definida por inserirse en circuítos de excelencia no ámbito da programación cultural, orientándose cara a formas de cultura clásica ou vangardista aparece baixo formulacións diversas en case tódalas cidades do Eixo, resaltando quizais neste senso as apostas específicas de Braga, Coruña, Guimarães, Lugo, Santiago ou Vigo. A inserción nos circuítos da excelencia non só se produce a través da programación de ciclos, na creación de orquestas sinfónicas ou na promoción de ballets, tal como se recollía no precedente listado de cidades, senón que esta pode tamén acadarse a través dun equipamento-signo, tal e como de xeito paradigmático acontece tanto no Porto co seu Museo de Arte Contemporánea en Serralves como mesmo tamén en Santiago no Centro Galego de Arte Contemporánea. Unha dirección na que se están a esforzar tamén, cada vez con máis éxito, espazos culturais situados en cidades coma Vigo ou A Coruña.

	Cadro 22. Principais equipamentos culturais.									
	Casa da cultura	Casa da xuventude	Centros sociais	Bibliotecas	Cines	Salas de auditorio e teatros	Museos	Arquivos	Salas de arte ou exposicións	Outros
Braga	0	0	62	3	2	8	6	1	7	7
Bragança	1	0	----	2	2	9	3	1	1	1
Chaves	1	0	5	1	0	5	2	0	6	---
A Coruña	4	1	20	27	6	4	5	4	18	4
Ferrol	3	0	10	3	3	1	1	3	4	5
Guimarães	0	0	102	43	9	1	6	2	9	2
Lugo	1	0	5	5	3	1	1	2	3	---
Monforte de Lemos	1	0	4	2	3	2	3	1	4	3
Ourense	1	1	62	3	5	1	5	6	16	4
Peso da Régua	0	0	5	1	0	1	1	0	3	---
Pontevedra	5	0	12	2	4	3	1	3	8	1
Porto	0	0	----	113	6	4	13	2	33	---
Santiago de Compostela	0	1	47	3	9	2	10	1	14	---
Viana do Castelo	0	0	23	1	2	14	9	1	8	8
Vigo	1	1	6	7	5	5	9	0	20	---
Vila Nova de Gaia	1	0	1	2	4	11	3	1	1	1
Vila Real	0	0	3	2	1	5	2	1	4	1
Vilagarcía de Arousa	12	1	10	11	1	1	0	1	2	4

Fonte: elaboración propia.

O cadro precedente relativo á dotación en equipamentos culturais das cidades do Eixo o presentamos con certa prudencia habida conta da dificultade que presenta sistematizar unha información bastante máis complexa do que inicialmente semellaría e na que non sempre as diferentes cidades verten uns criterios de precisión idénticos[19].

Non obstante a salvedade feita, deterémonos en recoller os grandes trazos da información para chamar a atención sobre cuestión tales coma a da aparencia de que o concepto equipamental casa da cultura é de matriz dominante no ámbito galego, mentres que as bibliotecas adoitan estar mellor atendidas no territorio portugués e, en particular, en terras de Guimarães do Porto. Se os cines contan cunha maior presenza relativa nas cidades galegas, os museos aparecen distribuídos dun xeito moito máis equilibrados nunhas e noutras[20] cidades. Respecto das salas de exposicións e de arte pódese afirmar que aparecen bastante repartidas aínda que claramente concentradas alí onde a maior escala das cidades permite un volume crítico do público de obras de arte. Isto explica que, por conseguinte, sexan Porto, Vigo, A Coruña, Santiago e Ourense algunhas das cidades que contan con maior número de espazos de exposición de obra de arte.

[19] A pregunta que dá orixe ao cadro era ¿Cantos equipamentos de cada un dos tipos que se indican existen no seu concello?. En case tódolos casos a información reflectida responde ao demandado, pero nalgún caso puido pesar máis a proximidade ou a dificultade que entrañaba unha resposta correcta limitándose a información recollida a achegar un listado dos equipamentos municipais existentes. Neste senso débese subliñar a dificultade engadida relativa ao feito de que, sobre de todo nas cidades de maior tamaño, existen institucións de gran relevancia (universidades coas súas facultades, fundacións, etc.) que contan a miúdo con importantes espazos socio-culturais e auditorios que resultan en ocasións moi difíciles de computar.

[20] Cómpre indicar que tamén aquí os criterios de resposta non son sempre homologables xa que, por exemplo, o que representan en Viana os seus ámbitos arqueolóxicos ou etnográficos musealizados (que aparecen computados no cadro) poderían corresponderse con algúns xacementos arqueolóxicos musealizados existentes en outras cidades do Eixo que, non obstante, non foron computados ao non ter sido incluídos no listado que nos foi remitido. Outro exemplo de dificultade respecto do criterio de cómputo, pode ser o do caso da Illa das Esculturas de Pontevedra que sen que teña sido contada como posible museo, moitos expertos poderían sen embargo considerala coma un auténtico museo escultórico ao aire libre.

	Cadro 23. Novos equipamentos previstos ou en vías de creación.				
	1	2	3	4	5
Braga	O Teatro Circo	----	----	----	----
Bragança	Museo da Arte Contemporánea	Museo da máscara	----	----	----
Chaves	Cineteatro de Chaves	Arquivo histórico municipal	Escola de teatro	----	----
A Coruña	Casa da Historia	----	----	----	----
Ferrol	Ampliación do local cedido ao Ateneo ferrolán	Construción do local para a agrupación folclórica "Toxos e Frores"	Taller de restauración no Museo Municipal	Restauración do Teatro Jofre	----
Guimarães	Palacio de Miraflor (espazo multifuncional)	----	----	----	----
Lugo	Un auditorio municipal	Un teatro	Unha biblioteca pública	Un arquivo	Un museo
Monforte de Lemos	Escola de Arte	Museo Etnográfico da Mancomunidade	----	----	----
Ourense	Complexo multifuncional San Francisco	Escola de teatro do Eixo Atlántico	Os museos "Arturo Baltar" e "Priento Nespereira"	----	----
Pontevedra	Creación dun centro sociocultural na zona histórica da cidade	Recuperación de antigo conservatorio como Aquivo municipal (actividades culturais)	Novos equipamentos socioculturais en barrios e parroquias	----	----
Porto	Casa da Música	----	----	----	----
Santiago de Compostela	Un Museo Histórico	Unha biblioteca pública	Unha factoría cultural	----	----
Viana do Castelo	Arquivo municipal	Detectouse a necesidade dun auditorio de maior amplitude con maior caopacidade de acollida que os espazos existentes	----	----	----
Vigo	Auditorio e pazo de congresos	Novos equipamentos para as parroquias	----	----	----
Vila Nova de Gaia	Auditorio Municipal de Vilar do Paraíso	Centro de Animación e Cultura do Cais de Gaia	----	----	----
Vila Real	Conservatorio rexional de música	Arquivo municipal	Biblioteca pública municipal	----	----
Vilagarcía de Arousa	Museo do Ferrocarril	Centro de Interpretación da Ría	Tres casas da cultura	----	----

Fonte: elaboración propia.

O presente cadro móstranos como os proxectos actualmente en marcha nas cidades do Eixo responden a lóxicas entre as que prevalece para unha vila media a da procura dunha dotación básica no ámbito dos servizos culturais, os cales deben incluír espazos capaces de acoller ao público potencial, centros culturais descentralizados e axeitados ás esixencias da rede asociativa e unha dotación básica en servizos complementarios de tipo cultural e artístico tales como bibliotecas, arquivos ou centros de formación artística (Lugo, Viana, Chaves, Ferrol, Guimarães, Pontevedra, Vila Real ou Vila nova de Gaia). En segundo lugar faise evidente unha estratexia, a cal frecuentemente secunda á anterior, que se adoita concretar no deseño e promoción de *equipamentos-signo* capaces de identificar ou de reforzar a imaxe da cidade. Neste sentido os museos, e os centros cunha vocación cultural orixinal e especializada, soen marcar a pauta (Bragança, Monforte, A Coruña, Porto). Tamén resulta frecuente que alguhas cidades actúen con estratexias orientadas en ambas direccións simultáneamente (Ourense, Santiago de Compostela, Vigo ou Vilagarcía de Arousa). Nestas ocasións, mesmo ambos tipos de obxectivos poden aparecer mesturados cando a inexistencia dun recurso se converte nunha oportunidade para idear e promover un proxecto orixinal e diferenciado.

Cadro 24. Persoal do departamento de cultura.

	Persoal total do departamento de cultura	Equipo técnico xestor de cultura	Equipos de apoio e servizos
Braga	42	15	27
Bragança	56	17	39
Chaves	20	9	11
A Coruña	347	20	327
Ferrol	20	13	7
Guimarães	18	7	11
Lugo	6	6	0
Monforte de Lemos	14	2	12
Ourense	14	7	7
Pontevedra	13	---	---
Porto	287	14	273
Santiago de Compostela	37	11	26
Viana do Castelo	54	12	42
Vigo	42	8	34
Vila Nova de Gaia	19	12	7
Vila Real	20	5	15
Vilagarcía de Arousa	4	4	0

Fonte: elaboración propia.

Outra das informacións que lles foi solicitada aos servizos municipais de cultura das cidades do Eixo foi a de *cales eran as súas dotacións en persoal* ocupado no sector. Os resultados acadados tamén aquí teñen que ser interpretados con prudencia por varios motivos que remiten á ampla variedade de situacións organizativas e competenciais existentes. Variedade competencial no sentido de que moitos concellos, en

particular as Cámaras portuguesas, manteñen como actividade propia moitos labores de apoio loxístico que outras cidades tenden a externalizar. Organizacionais, no sentido de que non son poucos os concellos que están tamén a contratar a empresas de xestión cultural un número crecente de actividades ou mesmo en virtude do feito de que algúns concellos traballan a través de instancias intermedias (padroados, fundacións, empresas cooperativas, etc.) facendo compatible un baixo nivel de emprego directo no servizo de cultura cun alto grao de actividade cultural no municipio[21].

Dos datos brutos derivan algunhas impresións relativas ás dotacións existentes que, mesmo aténdose a toda prudencia no seu manexo, semellan indicar a presenza dunha vantaxe comparativa favorable a cidades como A Coruña ou Porto. Tras estas dúas cidades, tódalas restantes soen contar con equipas técnicas xestoras de cultura moi reducidas salvo algúns casos relativamente mellor equipados coma poden ser os servizos centrais de Braga, ou Bragança.

Quizáis a hipótese aquí máis previsible, a teor dos datos dispoñibles, acaso sexa a de que, en xeral, os servizos de cultura aínda non contan cunhas dotacións medias de persoal técnico suficientes que lles permita aos concellos aproveitar tódalas potencialidades das que este campo de actividade é portador.

Cadro 25. Orzamentos de cultura nos concellos do Eixo Atlántico.

	Poboación	Cultura 2003	Euros por habitante
Braga	164.192	2.187.000,00	13,32
Bragança	34.750	*472.200,00	*13,59
Chaves	43.667	331.444,23	7,59
A Coruña	242.458	19.548.442,14	80,63
Ferrol	79.520	1.400.000,00	17,60
Guimarães	159.576	1.049.643,00	6,58
Lugo	89.509	3.976.281,00	44,42
Monforte de Lemos	19.817	416.512,54	21,02
Ourense	109.011	1.589.274,00	14,58
Peso da Régua	18.832	*141.000,00	*7,49
Pontevedra	76.798	914.000,00	11,90
Porto	263.131	*5.508.270,00	*20,93
Santiago de Compostela	93.273	2.252.687,31	24,15
Viana do Castelo	88.631	2.751.390,23	31,04
Vigo	288.324	9.690.095,00	33,61
Vila Nova de Gaia	288.749	2.121.814,00	7,35
Vila Real	49.957	*664.000,00	*13,29

[21] A esas consideracións habería que engadir a relativa heteroxeneidade de criterios de cómputo derivadas da tamén heteroxénea diversidade de situacións que provoca que os mesmos servizos centrais de cultura e as súas distribucións en sedes e espazos presenten unha ampla variabilidade. Ademais disto, o feito de que non tódolos concellos teñan a súa actividade cultural segregada das de tipo deportivo ou turístico, por exemplo, dá lugar tamén a novos desaxustes. Non obstante, un estudo como o presente nos permite, alomenos, un primeiro achegamento a uns datos até agora inexistentes que comprirá peneirar e mellorar en calas de análise futuras.

	Poboación	Cultura 2003	Euros por habitante
Vilagarcía de Arousa	33.907	1.690.908,14	49,87
TOTAL CONCELLOS DE GALICIA	1.032.617	41.478.200,13	40,17
TOTAL CONCELLOS DE NORTE DE PORTUGAL	1.111.485	15.226.761,46	13,70
TOTAL EIXO ATLÁNTICO	2.144.102	56.704.961,59	26,44

Fonte: INE e elaboración propia.

Nota: Os concellos de Vila Real e Peso da Régua teñen datos pertencentes ao ano 2002. Os de Bragança e Porto pertencen ao ano 2004.

Tódalas prudencias recomendadas máis arriba respecto dos datos que se manexan[22] deben ser tidas en consideración cando do que se trata é de avaliar os *ratios* e as diferenzas orzamentarias existentes entre as distintas cidades.

Cando estimamos o orzamento investido en cultura en proporción ao número de habitantes establecemos un *ratio* de euros/habitante que resulta razoablemente significativo. Tal é así que podemos supoñer, e con razón, que a razón de que haxa concellos con *ratios* moi elevados se debe, en gran parte, a que os orzamentos inclúen partidas avultadas orientadas á creación de equipamentos, así como aos custos de persoal. Así é o caso, por exemplo, dos orzamentos das cidades como A Coruña, que inclúe partidas para as expropiacións e outros gastos precisos para a posta en marcha do seu museo *Casa da Historia Artabria*, ou os mesmos casos dos concellos de Vilagarcía e de Lugo, os cales inclúen tamén partidas para ambos tipos de conceptos. O persoal tamén aparece incluído no orzamento de Vigo, mentres que este concepto non o inclúen, por exemplo, nin Guimarães nin Pontevedra.

A teor dos datos dispoñibles, resulta moi difícil postular que a posición virtuosa a nivel dos orzamentos en cultura sexa estrictamente o logro dunha cifra que se corresponda coa media matemática dos casos referenciados. Non obstante, esa cantidade situada entorno a unha cantidade algo superior aos vinte euros investidos en cultura por cada habitante representa, en todo, caso un referente significativo e orientativo. Polo tanto, e de non incluírse no orzamento os gastos de persoal, esta cantidade de vinte euros habitante/ano, resultaría particularmente alta, mentres que se non fose así ela deviría un monto particularmente folgado. En calquera caso, é mester subliñar o feito de que algunhas cámaras como

[22] Neste indicador aglutínanse tódalas dificultades relativas ao nivel de rigor dos datos dos cadros xa comentadas. A información sobre os orzamentos relativos aos concellos procuramos peneirala para que resultase o máis fiable e significativa posible, pero aínda así temos que recoñecer que existen diferenzas non só respecto das actividades que inclúe ou non cada servizo de cultura, como no que respecta a se están incluídos gastos de creación e dotación de equipamentos (os casos máis ostensibles foron controlados e filtrados cambiando o ano de estimación polo 2004) ou os gastos de persoal. A isto habería que incluír o matiz de que máis presuposto en cultura non implica de xeito mecánico un maior nivel de actividade cultural no municipio, xa que esta última depende tamén da presenza ou non de outras administracións (pénsese aquí no caso da Xunta de Galicia en Santiago), ou de entidades financeiras *a vocación cultural*, tanto como do propio tecido cívico cultural.

Guimarães, case inexplicabelmente, teñen desenvolvido un labor cultural moi relevante contando con recursos orzamentarios bastante limitados. O mesmo podería dicirse, aínda que nunha proporción moi distinta, no caso de Santiago de Compostela, cuxa ambiciosa programación non sería intelixible sen a presenza da capitalidade da Autonomía, a cal, ao comportar a presenza da presidencia da Xunta, constitúe un soporte que lle outorga bastantes privilexios comparativos no ámbito da acción cultural respecto das restantes cidades galegas que carecen dese mesmo atributo.

Non debemos tampouco deixar sen comentar aquí a situación xeral das cámaras portuguesas que, aínda contando con recursos medios claramente inferiores aos dos concellos galegos, carecendo tamén da presenza da contribución combinada que representan as programacións culturais distribuidas pola Xunta de Galicia, así como da presenza duns actores culturais privilexiados no eido da programación de actividades culturais como son as dúas grandes caixas de aforros, sen embargo, son quen de desenvolver iniciativas innovadoras e integradoras que sorprenden pola súa calidade e pola súa pertinente inserción socio-cultural contextual.

Cadro 26. Principais convenios establecidos.

	Convenios polos que o concello recibe subvencións	Convenios polos que o concello concede subvencións
Braga		Universidade do Minho (días mundiais do libro e da música). Centro de Educación pola Arte (danza, espectáculos de rúa...). Centro lúdico e artístico "Abre-te Sésamo" (programa *Ludus*). Fundación Calouste Gulbenkian (espectáculos, recitais, Día Mundial da Música, "Música no Outono"). Fundación Cultural Bracara Augusta. Fundación Bonfim-Escola de Música Mozart ("Música no Outono"). Feira do Libro. Festas de San Xoán. *Encontros da Imagem* (Asociación de Fotografía de Braga). Compañía de Teatro de Braga. Asociación Cultural e Literaria Autores de Braga. Grupos de música tradicional portuguesa, de música popular, Equipa Espiral, grupo Orfeao... Núcleo filatélico e de coleccionismo de Braga.
Bragança	Ministerio de Cultura-POC (programación do Teatro Principal).	Fundación Os Nosos Libros. Fundación Calouste Gulbenkian. Teatro en movemento. Teatro de estudantes. Asociación cultural e recreativa de Pinela. Banda de música de Izeda. Clube académico de Bragança. Asociación coral Brigantino *Nossa Senhora das Graças.* Unión de S. Pedro Asociación recreativa e social. Banda Filharmónica de Bragança-Asociación de Socorros Mutuos dos Artistas de Bragança. Asociación cultural e recreativa do barrio da Mãe de Água. Casa do Profesor de Bragança.

Chaves	CCDR – Norte (Programa ON) Ministerio de Cultura. Unión Europea (Interreg).	Teatro Filandorra. Teatro experimental Flaviense. Coas asociacións culturais dos concellos. Bandas Filharmónicas.
A Coruña	Xunta de Galicia. Fundación Caixa Galicia. Autoridade portuaria. Banco Gallego. Fundación Barrié e Banco Pastor. Tranvías da Coruña S.A. Constructoras e inmobiliarias. Fundación Caixa Galicia. FENOSA. Consorcio para a Promoción da Música. Outros.	Colexiata Sta. María (museo Arte Sacro). Fundación pro Real Academia Española. UNED. Universidade da Coruña. Financiamento Premio Blancoamor. Convenios con AAVV. APAs.
Ferrol	Fundación Caixa Galicia (actividades culturais varias). Fundación Torrente Ballester. Xunta de Galicia (inversións na biblioteca, auditorio e conservatorio). Ministerio da Vivenda (Teatro Jofre).	Ateneo ferrolán
Guimarães		Coa cooperativa “A Oficina” (CIPRL). Festas de interese. Bandas musicais. Grupos folclóricos. Grupos de teatro, corais e música. Academia e Escola de música. Asociación “Norte Cultural”.

Lugo	Xunta de Galicia. Deputación da Coruña. Fundación La Caixa. Caixanova. Caixa Galicia. Fundación Barrié.	Con asociacións e festas patronais. Ágora cultural.
Monforte de Lemos	Xunta de Galicia. Deputación de Lugo. Caixanova. Caixa Galicia.	Con asociacións culturais.
Ourense	Unión Europea. Xunta de Galicia. Ministerio de Cultura. Eixo Atlántico. Caixanova (espectáculos en circuíto). Caixa Galicia. Fundación La Caixa (actividades en circuíto). Asociacións de comerciantes e hostaleiros	
Pontevedra	Deputación de Pontevedra. Xunta de Galicia. Fundación Caixanova. Fundación Caixa Galicia.	

Porto	Unión Europea.	Fundación da Xuventude. Fundación de Serralves. Conferencia das cidades do Arco Atlántico. Fundación da Xuventude. Culturporto. GINP (Gabinete de Incentivos do Norte de Portugal). Centro de Estudos de Música Barroca. Seminario maior de Nosa Señora da Concepción. Fundación Julio Resende. Fundación de desenvolvemento da zona histórica do Porto. Fundación Euxenio Andrade. Cine Novo CRL. Grupos folclóricos (Lordelo de Ouro, Rancho folclórico de Paranhos...). Teatro *Art´Imagem*. Asociación Rexional das Rexións de Turismo (ANRET). Coro da Sé Catedral do Porto. Asociación Portuguesa de Editores e Libreiros (APEL). Unión dos editores portugueses. Banda marcial da Foz do Douro. Centro Rexional de Artes Tradicionais (CRAT). Asociación para o museo da ciencia e industria. Asociacións culturais ("Amigos do Porto", "Teatro Plástico", "Rancho Típico do Ilhéu"). Unión Académica de Antonio Aroso. Asociación de Moradores da Lomba. Asociación portuguesa de paralisia cerebral. Festivais, concursos... (FITEI, Concurso Internacional de Música, Festival Internacional de Marionetas do Porto...). Asociación das Eurocidades (Eurocities). Asociación Nacional das Rexións de Turismo (ANRET).
Santiago de Compostela	IGAEM. Deputación provincial. Fundación Caixa Galicia.	*Alternativa ´04* (salas Nasa e Galán). *En pé de pedra* (bailes de rúa).

Vigo	Caixanova (Padroado MARCO). Caixa Galicia (Aremore). Citroën.	Fundación Laxeiro. Fundación MARCO. Convenio E. Rolán-concello. Convenio Fernández del Riego. Confederación de bandas. Peña recreativa "El Olivo". Cine club *Lumière*. Asociación Galega de Editores. Federación cultural de barrios. Convenio Reconquista. Con asociacións culturais.
Vila Nova de Gaia	- Non se produciu ningún convenio deste tipo.	Asociacións xuvenís, culturais e recreativas. Centros culturais e clubes recreativos. Bandas e sociedades musicais. Coros, tunas, fanfarras e orfeóns. Asociacións e grupos teatrais. Ranchos folclóricos. Grupos, asociacións e clubes deportivos.
Vila Real	Rexión de Turismo da Serra do Marão. UTAD. Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto.	- Teatro Filandorra.
Vilagarcía de Arousa	IGAEM. Xunta de Galicia. Caixanova (Padroado MARCO). Caixa Galicia (Aremore).	

Fonte: elaboración propia.

Os grandes trazos dispoñibles na elaboración de datos efectuada acerca dos convenios/protocolos asinados polos concellos e cámaras da eurorrexión, semella apuntar na dirección dobre de que os concellos galegos gozan de máis oportunidades para establecer convenios con entidades externas que lles proporcionen recursos financeiros para o desenvolvemento de actividades culturais que as cámaras do norte de Portugal. As cámaras portuguesas,pola súa parte, evidéncianse moi sensibles e xenerosas co tecido social e cultural, mantendo en xeral con el unhas relacións de cooperación cidadá que adoitan con frecuencia eludir os riscos de dependencia clientelar propios as dinámicas de subsidiación. A actividade para a cal os concellos galegos soen recibir apoios privados é normalmente para a contratación de espectáculos artísticos ou exposicións. Normalmente, as formas culturais clásicas e de vangarda son as que prevalecen neste tipo de acordos. Esta dinámica non carece de virtualidades, aínda que tamén provoca un certo monocultivo de formas de cultura adquirida que non sempre se corresponden con dinámicas efectivas de desenvolvemento cultural da comunidade. Nese aspecto, malia dispoñer de recursos máis limitados, semellan máis eficientes as cámaras portuguesas na procura de vías que non só favorezan a produción de espectáculos de calidade, senón que tamén alenten a innovación integradora no desenvolvemento cultural, así como a formación e promoción de novos creadores, abrindo camiño ás potencialidades culturais da comunidade ao tempo que, sabendo facer abrollar e fecundar as propias vetas e matrices culturais das que procedemos, nos proporcionen aquilo que en nós é diferente e orixinal. Un labor este, por certo, irrenunciable nun tempo de globalización e standarización se queremos seguir a ser unha cultura no novo mundo que está a nacer.

5. Catro estudos de caso de cidades do Eixo Atlántico.

No presente apartado daremos conta de catro estudos de caso levados a cabo nas cidades de Guimarães, Viana do castelo, Ourense e Pontevedra. A realización dos citados estudos xorde co obxectivo de efectuar catro calas na análise da política cultural municipal en catro cidades representativas do Eixo que teñan ademais as características simultáneas de non ter estado incluídas entre as que foron analizadas no primeiro Estudo Estratéxico, así como tamén de resultar significativas no seu xeito de confrontar o desafío de poñer en marcha unha política cultural municipal que responda ás esixencias e ás demandas sociais das súas respectivas colectividades. Como se comprobará, todas elas foron uns excelentes laboratorios nos que, dun xeito sempre rigoroso e decidido, se tentou dar unha resposta ás demandas da colectividade e ás novas necesidades sociais nun eido coma este, tan relevante coma complexo.

5.1. Ourense: construíndo un futuro prometedor. O pulo da tradición e da sociedade civil.

Introdución.

No proceso de recollida de opinións dos actores culturais da sociedade civil ourensana, un dos entrevistados ao facer referencia á situación que se vive desde hai en torno a dous anos no concello afirmaba que entre as fortalezas que definen a situación actual atoparíase o feito de “que hoxe se dea unha nova vontade para facer cambiar as cousas... Estase facendo unha pequena revolución cultural que se percibe nos foros de debate, nas conversas de todos os días..., supérase a resignación ...”.

Certamente, a cidade de Ourense conta cunha poderosa tradición no eido da cultura e o pensamento que ten agardado ao longo de anos por unha redefinición no contexto dos novos desafíos aos que nos confronta o sentido da cultura neste inicio do segundo milenio.

O momento que vive actualmente a cidade de Ourense no ámbito da acción e a política cultural municipal, está a reflectir esa xeira de transición que todas as cidades europeas levan vivindo desde hai unha década alomenos. De cómo se conciban e redefinan as estratexias de cara ao futuro próximo vai depender un maior ou menor aproveitamento das oportunidades que o momento presente é quen de brindarnos.

Para achegarnos a esa avaliación neste breve estudo de casos, imos a facer unha abordaxe analítica con varias escalas. En primeiro lugar abordaremos unha breve referencia aos principais actores que están a desenvolverse na escena cultural municipal. A continuación faremos referencia aos equipamentos e recursos existentes ou en vías de consolidarse. Logo falaremos das actividades de distinto tipo nas que se concreta a vida cultural da cidade: eventos, actividades cíclicas anuais, e programacións e actividades regulares. Finalmente remataremos establecendo algunhas reflexións sobre do papel cultural dinamizador do concello así como achegando, a xeito de conclusión, unha avaliación que nos axude a coñecer as fortalezas e as feblezas da situación cultural do concello.

Os principais actores culturais da cidade.

Entre os actores máis relevantes con presenza na escena municipal atopamos, en primeiro lugar, as institucións político-administrativas: O Concello, a Deputación Provincial e a Xunta de Galicia[23], constitúen os tres organismos públicos administrativos con presenza relevante na cidade. Todos eles contan con equipamentos e servizos que frecuentemente se complementan para facer máis efectivos os seus respectivos cometidos. Un exemplo claro disto pode ser a programación do Teatro Principal, que foi e é promovido pola Deputación no momento actual, e, a través dun Padroado, é quen de concitar unha colaboración ampliada entre os tres ámbitos político-administrativos, así como tamén cos privilexiados actores culturais de carácter parapúblico que son as dúas grandes Caixas de Aforros de Galicia.

Polo tanto, e á beira dos tres ámbitos administrativos cómpre citar a eses dous actores de gran peso que constitúen en Galicia as Caixas de Aforros (Caixanova e Caixa Galicia) as cales, tal e como xa apuntamos no apartado segundo do presente capítulo, resultan imprescindibles para podermos entender con claridade a situación da acción cultural pública na nosa comunidade. Sen dúbida, estes dous actores cumpren un labor extraordinario no seu cometido de promover as dimensións máis elevadas e custosas da cultura, as cales disfrutan cunha demanda local crecente por parte dun público cada vez máis experto e esixente, contando tamén cunha importancia igualmente crecente no desafío político-cultural da promoción dunha sólida imaxe externa da cidade.

[23] Non faremos aquí referencia explícita, pola brevidade do espazo co que contamos, ao papel tamén crecente e tamén complementario desempeñado na cidade pola Universidade situada no seu Campus.

Outro grupo de actores, máis modestos, aínda que igualmente relevantes, é o que constitúen as entidades culturais e aquelas de carácter cívico-cultural. Neste sentido debemos distinguir aos pequenos empresarios vencellados ao ámbito social e cultural que efectúan un labor introdutor de aire fresco e anovador neste eido; algúns cafés (Latino, Isaac, Studio 34 ou Cátedra), as galerías de arte ou a librería Torga, etc. Ao seu carón sitúanse algúns outros actores tamén relevantes tal e como é o caso dalgunhas novas empresas de xestión e animación cultural e do lecer.

Particular importancia teñen en Ourense algúns actores culturais tradicionais tales como o Liceo, o Cine Club Padre Feijoo, ou o Ateneo. O labor continuado destas entidades pon en evidencia a potencialidade e a capacidade da sociedade civil ourensana para constituír institucións cívicas de carácter local e autónomo no ámbito da cultura.

E para concluir, cómpre facer tamén mención da existencia dunha estimable rede de asociacións de creación cultural, tal como é o caso das corais organizadas en torno a Auria Canta, ou o das asociacións socio-culturais como Foula, Couto Albor, Eiroás ou Agromadas, as cales levan a cabo un importante labor de vertebración socio-cultural das comunidades locais que configuran o tecido social do municipio.

Equipamentos e servizos culturais.

No momento actual a cidade conta cunha dotación equipamental moi significativa no eido da cultura. Ao respecto, pódese afirmar que dos cinco museos existentes, dous deles (Museo municipal e Claustro de S. Francisco) son de dependencia municipal, outro depende da Xunta de Galicia (Museo Arqueolóxico Provincial de Ourense), mentres que o Museo da Cornamusa está adscrito á responsabilidade da Deputación e o Museo Catedralicio áchase baixo a responsabilidade do Bispado de Ourense.

Dentro deste apartado é mester reseñar tamén o feito da inminente apertura dun museo local especializado dedicado ao escultor ourensano Arturo Baltar. Este museo ten un interese cultural dobre: interno, ao nivel da propia colectividade para coñecer mellor a obra dun artista local e tamén como escaparate externo de cara a poñelo a disposición dos visitantes para que poidan tamén ter acceso ás manifestacións contemporáneas da cultura ourensana.

Entre as bibliotecas públicas pode observarse asemade a existencia dun reparto de responsabilidades entre actores públicos e privados. Mentres tres delas son de adscrición municipal, dúas foron promovidas por Caixanova, e as catro restantes son responsabilidade da Deputación, Xunta de Galicia, Liceo e Ateneo.

Respecto dos Arquivos existentes habería que indicar que estas entidades dependen de diversas institucións públicas tales como: a Xunta de Galicia, a Deputación, o Concello ou o Bispado de Ourense.

Ademais de galerías e cines, os cales son todos de promoción privada ou social, sete das salas de exposicións existentes foron promovidas tamén por ese mesmo tipo de iniciativa social ou privada.

Tras esta ollada xeral ás dotacións equipamentais en cultura dispoñibles en Ourense temos que facer referencia aquí a dous proxectos municipais de gran trascendencia que neste momento están a ser promovidos e que, sen dúbida, poden contribuír a proporcionar un extraordinario estímulo á vida cultural ourensá. Referímonos ao proxecto de remodelación do centro cultural San Francisco, así como á futura Escola de Teatro, concebida como un auténtico laboratorio de dramaturxia. O centro cultural a promover na recuperación do antiguo cuartel vai asemade proporcionar novos espazos entre os que se inclúen un auditorio con salas de proxección, unha sala de exposicións, así como un espazo para congresos. Ademais, o centro dará acollida ao Arquivo Provincial e á biblioteca municipal. O macro-centro cultural exercerá de sede tamén para a Escola de Teatro, ao tempo que lle fornecerá ao Cine club Padre Feixoo unha sala estable para o desenvolvemento da súa actividade. Por outra banda, a creación do centro vai permitir recuperar unha xoia do patrimonio histórico da importancia do seu claustro.

A actividade cultural da cidade.

As actividades culturais que se desenvolven na cidade de Ourense teñen, como é frecuente en tódolos concellos, por unha parte, unha base socio-cultural e festiva con atención ao ciclo anual: Entroido, Festas do Nadal, Corpus, Festa dos Maios ou o Magosto e o S. Martiño, ademais da celebración de eventos culturais cíclicos como as Letras Galegas ou o O verán cultural. Á súa beira, mantense o apoio a actividades tradicionalmente asentadas como a Romaría dos Remedios ou o Festival das Burgas de Ourense no mes de maio.

Desde outra perspectiva, con particular incidencia na imaxe externa da cidade, atópanse eventos tales como o MITEU (Mostra de Teatro Universitario) que se celebra no mes de abril e promove cun alto nivel de prestixio e participación actividades tales como: representacións teatrais, coloquios, concertos, desfiles e actuacións ao aire libre, obradoiros, campañas de teatro nos colexios e institutos así como cursos de danza ou mesmo actividades lúdicas tales como as Sesións Golfas.

O Festival de Jazz celébrase en primavera, co apoio do Concello, e ten como sede principal o Café Latino, o cal lle outorga unha inserción peculiar e suxestiva na vida social da cidade. Ao longo dos últimos anos, e a medida que o festival foi gañando en prestixio coa participación de grupos de renome internacional, este foi atopando novos lugares de celebración dentro do tecido urbano das rúas da cidade.

O Festival de Cine Independente é un evento ciclíco de carácter anual promovido polo concello que se celebra en Ourense no mes de novembro en varias sedes (Teatro Principal, Novocine e Duplex). Este encontro xurdiu para dar a coñecer o Cine Independente de diferentes países do mundo. A súa aposta foi a de servir como punto de apoio aos seus directores e produtores. O festival consta dunha sección oficial de carácter competitivo, así como doutras sesións abertas con fins exclusivamente culturais. Sen dúbida, o festival arraízase nunha tradición cinematográfica ourensana que vai de Carlos Velo ao Cine Club Padre Feixoo, e que se incardina no actual dinamismo que este tipo de industria está a ter en Galicia (mesmo en Ourense existen cinco empresas produtoras rexistradas). A importante capacidade de convocatoria do festival así como o eco acadado nos medios de comunicación están a ser un estímulo para un óptimo aproveitamento das posibilidades dun evento destas características.

Unha das actividades máis sólidas que se mantén desde hai vintedous anos, promovida pola casa da Xuventude co apoio da Consellería, o Concello e a Deputación, é o Outono Fotográfico. Ademais, o Outono Fotográfico leva medrando ao longo destes anos desde unha vontade de conxugar dinamicamente os diferentes obxectivos que converxen nas políticas culturais: democratización das novas formas da cultura, o fomento da creación, ou a formación e a participación á beira dos obxectivos máis modernos de potenciar a imaxe urbana da cidade achegándoa a formas actuais da creación artística. Este último ano o Outono conseguiu o extraordinario logro de promover 65 exposicións nas que participaron 400 fotógrafos en 37 sedes espalladas ao longo de 16 núcleos urbanos de Galicia, de tamaño grande e medio, liderados pola cidade de Ourense. O Outono incluíu non só exposicións senón tamén cursos, obradoiros ou maratóns fotográficos.

Unha iniciativa de singular relevancia que remite á potencial función da cultura como vía de preservación da memoria tanto como recurso para o desenvolvemento intelectual e cultural é o constituído por centros como o recentemente creado Centro de Estudos Carlos Casares. As figuras de persoeiros ourensáns como Vicente Risco, Eduardo Blanco Amor ou Carlos Casares constitúen un legado de extraordinaria trascendencia para o patrimonio cultural da cidade.

Consideracións sobre a política cultural municipal.

Se o obxectivo declarado do quefacer político-cultural municipal do concello de Ourense é o de facer posible o mantemento das festas patronais e o ciclo festivo, a promoción das diferentes formas de arte e medios culturais (cine, teatro, música, etc.), a creación dunha vida cultural local apoiando a colectivos veciñais e asociacións así como a de promover a cidade a nivel cultural, hai que constatar que nos seus obxectivos declarados se recollen os piares fundamentais do que debe ser o traballo municipal en cultura.

Se atendemos aos obxectivos clásicos que veñen orientando as políticas culturais en Europa, podemos afirmar que se o seu cometido principal recoñecido foi o de facilitarlles o acceso ás obras culturais a tódolos cidadáns e darlles a oportunidade de coñecer as grandes obras da súa cultura para poder ser cidadáns plenos, o certo é que hoxe é preciso tamén levantar acta do feito de que ao longo dos últimos anos estes obxectivos foron arrequecendo nas cidades democráticas europeas con outros novos tales como o de facilitar a expresión das formas de cultura tradicionais, populares ou relegadas, así como os de favorecer a vertebración socio-cultural das comunidades[24]. Non obstante, e tal como apuntamos xa no primeiro apartado do presente capítulo, os últimos anos viron medrar a sensibilidade sobre do papel positivo que a acción cultural pode ter na promoción da dimensión económica da cultura, así como na súa capacidade para exercer como soporte de imaxe e márketing urbano nun momento no que o turismo cultural, ou como mínimo as dimensións culturais do turismo, teñen unha importancia cada vez maior.

A situación cultural do concello presenta sen dúbida feblezas que se explican tanto por rotinas herdadas de vellos modos de funcionamento inercial como tamén pola nova complexidade que ao longo dos últimos anos están a presentar as políticas culturais municipais. A esixencia de responder aos vellos desafíos de

[24] Bouzada Fernández, X. (1996) "Unha cala no oficio da cultura", GRIAL, nº 130, pp. 183-194.

apoio ás entidades socio-culturais vertebradoras do tecido social25, tanto como a necesidade de acoller novas formas de expresión cultural de vangarda ou mesmo a conveniencia de poder seducir a novos públicos internos e externos, nun tempo no que o turismo cultural de cidades tende a se converter nunha ferramenta irrenunciable para os xestores das administracións locais, presenta desafíos que resultan difíciles de facer converxer cando os recursos que se poden mobilizar resultan sempre escasos e limitados.

Por outra banda, e volvendo a vista cara ás realizacións concretas do concello, podemos constatar como recentemente están a abordarse unhas liñas de traballo que resultan tan relevantes como prometedoras. Desde a creación de novos equipamentos que xorden con vocación de incidencia interna e externa (O Complexo S. Francisco, a Escola de Teatro), até a apertura e a permeabilidade na xestión cos sectores culturais máis dinámicos (a colaboración co café Latino no festival de jazz, etc.) ou o dinamismo e a calidade acadada na programación do Teatro Principal, todas estas inciativas marcan unha tendencia e unha liña aberta cara a novas oportunidades para unha cidade coa vitalidade e a tradición cultural de Ourense.

Desde logo, entre as fortalezas coas que conta Ourense atopamos o dinamismo da súa sociedade civil, o momento doce que vive a cidade no modo aberto e implicativo de xestión municipal da cultura, a existencia dunha tradición que fixera de Ourense un núcleo cultural relevante, tanto polo seu protagonismo intelectual como polo peso acadado polas artes plásticas hai aínda poucas décadas. A vitalidade cultural da súa sociedade civil atópase na agarda sempre de ser estimulada, apoiada e canalizada de cara a acadar unha concreción de metas sólidas e estables. Probablemente este aspecto constitúa unha oportunidade privilexiada para que desde o concello se asuma este potencial coma un recurso para integrar, xunto con outros, nunha concepción ampla e ambiciosa do quefacer da arte e a cultura.

O certo é que ao seu carón habitan tamén unha outra serie de oportunidades, algunhas xa ensaiadas, que sen dúbida abren a novos horizontes e a novas posibilidades. A oportunidade das artes plásticas e a imaxe conta hoxe con piares tanto na tradición recente como en eventos tan vizosos como o maduro Outono Fotográfico, que constitúe un dilatado exemplo de excelencia e rigor a nivel galego, así como o mesmo Festival Internacional de Cine que, sen dúbida, constitúe tamén un fito susceptible de ser maximizado a tódolos niveis na súa capacidade para contribuír de maneira crecente á potenciación da imaxe cultural de Ourense nos ámbitos máis modernos e de maior incidencia no aspecto económico.

Nunha dirección tamén sensible á potenciación da calidade de vida urbana e das súas formas máis dinámicas e modernas de socialidade, atópanse aquelas iniciativas que, como o festival de jazz, promovido polo café Latino, inciden directamente tanto na imaxe externa da cidade como na calidade da socialidade urbana local. Respecto tamén das feblezas que poden estar a aqueixar a situación da política cultural municipal, algunha entidade musical do concello ten chamado a atención sobre o desfase existente entre o diñeiro investido en traer a Ourense espectáculos musicais e os recursos achegados para a promoción dos creadores locais. Isto, na súa opinión, provocaría un desaxuste na lóxica de distribución dos recursos

[25] Este desafío, e tal como se evidenciou nas entrevistas efectuadas, recomendaría un seguemento e unha continuidade estable no control do rendemento dos apoios outorgados.

dispoñibles, entre o gasto en espectáculo e o investimento en mellorar e dar oportunidades aos creadores locais, que sen dúbida cómpre tomar en conta.

Unha veta relevante no eido cultural que debe ser considerada é aquela que está constituída pola tensión detectable entre unha forte semantización da tradición cultural e a reinvención de novas formas culturais ao seu traverso. Unha xoia e unha metáfora do que aquí queremos dicir podería ser o que representara no seu momento un filme coma fora *O home e o Carro*, de Carlos Velo. Pero tamén noutros ámbitos o denso arraigo na cidade de formas culturais tradicionais pode e debe ser mobilizado como un activo no marco das novas linguaxes e as novas formas de expresión comunicacional e cultural.

Por todo isto, a cidade atópase hoxe nunha situación que aventa e alenta a pertinencia dunha reacción cultural urbana susceptible de conxugar unha triple dimensión, integral, integradora e innovadora.

5.2. Pontevedra: facendo identidade e construíndo comunidade.

Introdución.

A aposta da política cultural municipal de Pontevedra ten dous eixos de soporte principais. Por unha banda, encamíñase na procura dun traballo sobre da identidade que se entende desde a continuidade na tradición do "galeguismo máis universalista". O desafío declarado é o de traballar por formas culturais cosmopolitas con raíces alleas aos riscos de fosilización.

O segundo eixo sobre do que descansa a aposta é o de ir tecendo unha cultura participativa que aspira a implicar a cidadanía e os colectivos sociais no quefacer cultural, entendéndose tamén que a procura da participación leva implícita a esixencia dun labor de achegamento e formación de novos públicos a través de estratexias a miúdo xordas e pouco visibles, pero imprescindibles para ampliar a base social que poida gozar dos bens culturais. Neste sentido enmárcase a atención á infancia a través de campañas como as de animación á lectura.

Existe unha conciencia nos seus responsables de que o papel da cultura é clave como elemento de dinamización e de integración social da cidadanía na cidade, pero tamén acerca da súa importancia capital como elemento xerador de dinámicas socio-económicas positivas.

Os principais actores culturais da cidade.

Entre os actores institucionais, os máis relevantes, aparte do concello, veñen sendo a Xunta de Galicia coa súa Biblioteca e a Deputación Provincial co Museo Provincial. Certamente, ademais tanto a Xunta coma a Deputación desenvolven un labor moi diversificado que atinxe a moi distintos niveis a actividade cultural de Pontevedra, tanto no relativo a iniciativas promovidas ou canalizadas cara á cidade como no relativo ao apoio a actividades como a edición de libros, investigación ou subvencións a entidades sociais e culturais.

O Concello, pola súa banda, constitúese como o principal actor cultural da cidade coa súa aposta por artellar orientacións que aspiran a ir avanzando cara a un modelo de política cultural municipal.

As caixas de aforros reproducen tamén a súa política de difusión cultural, centrándoa fundamentalmente, aínda que non exclusivamente, naquelas actividades programadas nos seus propios contedores culturais.

Aparte das institucións públicas e parapúblicas, existen outro tipo de entidades, algunhas cunha xa vella tradición, como o Ateneo de Pontevedra, e outras máis recentes como a Federación de Teatro ou o Seminario de Jazz que están a desenvolver unha actividade estable, fecunda e innovadora no ámbito cultural.

O Ateneo de Pontevedra foi fundado no ano 1966 polo que é o actual presidente do Consello da Cultura Galega, D. Alfonso Zulueta de Haz, constituíndo unha entidade de fondo arraigo cidadán na vila de Pontevedra. Entre as súas actividades destacan aquelas que se levan a cabo no eido literario sobre de todo entre maio e xunio (ciclos literarios, presentación de libros, etc.), así como a publicación de libros de autores noveis. O Ateneo adoita realizar tamén un acto de análise dos resultados o xoves seguinte despois da celebración de cada unha unha das convocatorias electorais. Entre os seus centros de interese está tamén o de facilitar a análise e o debate sobre cuestións que suscitan unha preocupación pública relevante (a guerra de Irak, o Prestige, etc.). Co seu labor, o Ateneo tenta suplir un baleiro institucional na abordaxe dos temas de atención cívica. O seu labor continuado e o prestixio acadado polo Ateneo fixeron posible suscitar o interese e o achegamento ás súas actividades por parte dun público moi heteroxéneo que o considera unha canle útil para mellorar a súa inserción cultural e social na vida democrática local.

Respecto da Federación de Teatro de Pontevedra, creada hai tres anos, pódese afirmar que esta entidade na que participan tanto grupos profesionais coma afeccionados, está a dinamizar unha actividade teatral que conta cunhas raíces recentes, pero xa sólidas, na cidade. A Mostra de Teatro que se iniciara con forza no ano 1991, tras un efectivo languidecemento, retomou hai seis anos unha actividade teatral que se veu plasmando tamén na eclosión de actividades tales como os Obradoiros Teatrais nas parroquias, a promoción de obradoiros de expresión dramática no Pazo da Cultura, a consolidación de tres grupos profesionais e mesmo co extraordinario dinamismo acadado pola Aula de Teatro de Adultos. Todas estas actividades conduciron ao Concello a propoñer a creación dunha Compañía Residente, pero a falta de apoio por parte doutras administracións superiores dificultou a súa consecución.

Mención aparte merecen tamén entidades socio-culturais recentes moitas das cales se atopan situadas no contorno da cidade, como a Asociación Recreativa de Xeve ou Cedofeita de Lérez. Este tipo de entidades son as que canalizan frecuentemente tanto as actividades participativas, formativas e de creación nas parroquias como a difusión de actividades, achegando tamén a cultura ás zonas máis afastadas espacial e simbólicamente tanto do centro e os seus equipamentos como das formas máis elaboradas da cultura.

Equipamentos e servizos culturais.

A dotación equipamental da cidade de Pontevedra no eido da cultura presenta un perfil en proceso de profunda transformación. Nos últimos anos está a darse resposta a algúns déficits básicos que procedían de décadas atrás. Se no ano 1997 se puxo en marcha o que é o equipamento cultural máis significativo da cidade, o Pazo da Cultura, o certo é que aínda máis recentemente desde o concello se tenta dar resposta a

unha vella demanda de equipamentos culturais e socio-culturais por parte das parroquias e barrios da cidade. Polo tanto, a cidade presenta un perfil dual a nivel equipamental que avanza cara a unha vertebración integradora que aspira á estabilización dun modelo equilibrado no modo de concreción das políticas culturais locais.

O Pazo da Cultura está a constituírse nun referente interno e externo para proxectar a actividade cultural da cidade tanto no ámbito dos espectáculos da alta cultura (Música, danza, teatro, exposicións, etc.), como na súa calidade de espazo polivalente no que se dá acollida tamén a actividades de formación e de dinamización socio-cultural. O Pazo da Cultura conta con varios espazos, entre eles un auditorio polivalente con capacidade para 772 persoas, un salón de actos que acolle a 276 así como unha sala de exposicións de 1.200 metros cadrados. Ademais o Pazo dispón de 8 aulas de corenta metros para cursos e actividades de formación, así como de varios servizos anexos de cafetería e de administración.

Xunto co Pazo, a cidade posúe tamén un espazo, o Teatro Principal creado no ano 1997, dotado con 434 prazas e dúas salas de exposicións, no que se dá acollida no centro da cidade a unha actividade regular de difusión de actividades culturais nas que colaboran distintas institucións e entidades como Caixanova, e na cal se presta unha atención moi especial á actividade de tipo teatral.

Pode afirmarse que no ámbito dos museos a dotación da cidade é escasa, constituíndo probablemente un dos eidos nos que haberá de centrarse a axenda cultural para os próximos anos. Sen dúbida unha cidade coa importancia patrimonial e o potencial turístico de Pontevedra pode convertir esa carencia nunha oportunidade para ampliar os seus atractivos culturais e artísticos. Elementos da súa tradición e memoria cultural, unidos ás súas vocacións volcadas na natureza ou a presenza de titulacións no seu campus de forte contido artístico, moderno e tecnolóxico (Belas Artes, Comunicación Audiovisual, Deseño...) constitúen sen dúbida potencialidades que deben se mobilizadas de cara á resolución desa eiva. Unha vez dito isto, é mester recoñecer a importancia histórica dun museo como o da Deputación que, integrado no seu barrio antigo, constitúe un referente privilexiado para o coñecemento da cultura de Galicia. Este museo foi aberto no ano 1929 nun edificio de 1760. Na actualidade exténdese por cinco edificios, tres dos cales se atopan próximos. Os contidos do museo están centrados basicamente en arqueoloxía, orfebrería, cerámica e etnografía, así como en arte galega e pintura española dos séculos XV-XX.

Con localización tamén central na cidade e cunha promoción de actividades diversas que atinxen básicamente á actividade de exposicións e actos culturais de contido diverso atópanse tanto o auditorio de Caixanova como o Café Moderno de Caixa Galicia. Tamén en Pontevedra se pode observar a estimable incidencia no ámbito cultural destas dúas institucións de carácter parapúblico que contribúen a outorgarlle unha especificidade xenuina ás políticas culturais locais en Galicia.

Pero probablemente o trazo máis relevante das políticas equipamentais da cidade, ao longo dos últimos anos, poida que teña sido o da promoción de equipamentos culturais e socio-culturais en barrios e parroquias do contorno da cidade. Esta política foi permitindo avanzar nunha aspiración de equilibrio territorial nunhas dotacións de servizos que partían de condicións netamente deficitarias. No momento actual a existencia de cinco Casas da cultura e seis Centros socio-culturais parroquiais, ademais de varias

escolas rehabilitadas tamén como centros en parroquias; así como a presenza de outros catro centros, propiedade de xuntas de montes en man común, favorece un arrequecemento dos fluxos culturais co acceso de producciónes e actividades culturais ás parroquias así como coa aparición de novas entidades e asociacións socio-culturais en zonas tradicionalmente discriminadas en servizos e equipamentos.

A actividade cultural da cidade.

A axenda cultural da cidade desenvólvese consonte cos obxectivos centrais que guían as súas políticas culturais municipais. Promover a cultura de Galicia, favorecer a participación e abrir a cultura galega tamén a novas formas universais da arte e da cultura.

O Salón do libro infantil e xuvenil é unha das actividades culturais de maior arraigo (existe desde hai cinco anos) e exemplifica unha das liñas de acción cultural prioritarias do concello de Pontevedra: a animación á lectura de cara a crear novos públicos entre os segmentos máis novos da poboación. O salón celébrase ao longo dunha semana e conta con actividade previa e posterior a esa semana central. Na súa organización participan trinta persoas que proceden de distintas asociacións e colectivos culturais e educativos. Asemade, as actividades que desenvolve contan coa participación dunha ducia de entidades que enchen de contido a súa programación. Os domingos do Principal, que se celebran entre os meses de febreiro e abril e acadan a participación de máis de trescentos nenos e nenas, incardínanse nesta mesma preocupación de creación de novos públicos para a cultura traballando coa poboación máis miúda.

O Seminario Permanente de Jazz de Pontevedra anima actividades diversas tanto de formación como de promoción de espectáculos de jazz. Pódese afirmar que no momento actual o Festival de Jazz está xa a constituír un fito de grande prestixio que atrae no verán a Pontevedra a figuras de renome internacional que interveñen actuando en diferentes espazos públicos habilitados para o evento, contribuíndo así á redefinición da vila central coma un espazo de encontro, cultura e socialidade en torno a unha actividade simbolicamente moderna e aberta a outros ámbitos e culturas. Ademais do festival, o Seminario promove tamén uns interesantes obradoiros de músicos experimentados que son invitados a traballar con xoves creadores nun labor de formación e promoción da música de jazz.

A Feira Franca consolidouse nos últimos anos como un evento socio-cultural na liña das festas históricas cun deseño rigoroso e participativo que é quen de achegar o apoio dunha grande cantidade de asociacións e colectivos así como de artesáns que, xunto cunha ampla presenza de público que goza do evento ataviada para a ocasión, son quen de construír unha actividade que sintetiza o pracer lúdico evocador da participación na vella feira medieval co achegamento vivo á historia. A esas funcións ha xuntarse tamén o interese turístico e económico derivado tanto do comercio artesán daqueles que aproveitan a feira para vender os seus produtos como o que representa para a cidade o fluxo de visitantes que recibe durante eses días do verán pontevedrés.

Outro dos eixos de actividade máis relevantes da programación cultural que sería mester lembrar aquí é o da actividade teatral, a cal está centrada, en particular na programación de Teatro para a Familia do teatro Principal e nas actividades xa referenciadas máis arriba.

Valoración da política cultural municipal.

Respecto das súas fortalezas, pode afirmarse que hoxe en Pontevedra existe unha satisfación clara por terse acadado a consolidación de eventos cun alto grao de participación e dinamismo tales coma a Feira Franca ou o salón do libro infantil e xuvenil. O nivel de dinamismo conseguido pon en evidencia o éxito no labor de creación e fidelización dun público cultural na cidade por parte dos diferentes actores que exercen na cidade. Unha fidelización que resulta moi visible nas actividades musicais e teatrais.

Outra fortaleza que se coida relevante é a da existencia dunha continuidade nunha política cultural coherente. Neste sentido, existe unha clara conciencia entre os actores culturais de que se produciu un claro avance na estabilización de dinámicas de actividade e de programación en foros coma o Pazo da Cultura, así como en programacións tales como a feira do teatro e outras.

Un proceso derivado do mantemento das políticas culturais que se considera particularmente fecundo é o da complementariedade acadada entre un modelo de desenvolvemento urbano orientado á recuperación de espazos públicos e a procura dunha cidade máis amable e vivible.

Como un logro en proceso de xestación considérase tamén a actual aposta por desenvolver un tecido de equipamentos en barrios e parroquias do municipio.

Respecto das feblezas que caracterizan á situación actual podemos constatar que, para algúns dos actores culturais da cidade, hoxe se bota en falta a presenza dunha política cultural máis planificada e ambiciosa nos seus obxectivos que avanzase cara a formulacións máis integradoras, para as cales a cidade podería atoparse xa madura. Entre elas atoparíanse, por exemplo, iniciativas como a da creación dun Consello Municipal de Cultura.

En opinión dos responsables de cultura da cidade de Pontevedra, unha das maiores feblezas da política cultural municipal é a da súa dificultade para conseguir recursos externos de organismos públicos superiores como a Deputación e a Xunta de Galicia, así como a de precisarse unha mellora no modo como se articulan os convenios existentes con entidades como as Caixas de Aforros galegas, orientándoos do xeito máis correcto para aproveitar mellor eses recursos.

Digna de mencionar é tamén a consideración, frecuentemente repetida polos actores culturais, sobre todo en cidades medias, da conveniencia de racionalizar e ordenar a actividade cultural para tentar amortiguar o risco de que este tipo de actos se concentren en días e datas concretas, provocando unha crise de públicos nalgúns eventos. Neste senso, quizais fose pertinente experimentar algún modelo de base informativa onde os diferentes promotores puidesen consultar as datas xa pechadas ou en vías de pecharse por parte doutras entidades organizadoras de eventos. Probablemente se puidese crear na web algún espazo que fose a base da axenda cultural municipal prevista que puidese ser útil para que os programadores establecesen as súas datas.

Outra febleza percibida é a de que existen sectores como a música que contan cun grande potencial e que poderían e deberían ser apoiados do xeito máis eficiente para conseguir que desenvolvan a nivel interno e externo todo o seu potencial tanto cultural como económico.

Respecto de liñas de traballo como a que desde varios anos se leva desenvolvendo en torno ao libro, compriría que tralo nivel acadado se producise xa un cambio cualitativo avanzando e arrequecendo coa creación dalgunha infraestrutura estable o labor xa consolidado. Ao seu carón detéctase a insuficiencia nas dotacións de bibliotecas, malia terse feito o esforzo de creación de dúas novas axencias de lectura municipais. Sen dúbida, neste sector compriría unha acción decidida que trascendese mesmo os límites competenciais da administración municipal implicando a instancias superiores como a Dirección Xeral do Libro e Bibliotecas da Xunta de Galicia.

Está a acontecer algo semellante no ámbito do teatro. Neste sector traballouse hai dous anos co IGAEM nunha proposta de creación dunha compañía residente que servise de fermento e soporte á actividade teatral do municipio. O proxecto, que contou cunha boa recepción por parte dos técnicos do IGAEM, está á agarda de ver concretados os apoios para facelo viable.

Desde o concello pontevedrés cóidase unha febleza a falla dunha maior relación intermunicipal no eido da cultura habida conta de que, de existir, esta axudaría a mellorar o rendemento das distintas liñas de acción político cultural dos diferentes municipios. Ao carón do que se ven de dicir habería que engadir que algúns actores incidiron na opinión de que a política cultural municipal debería facer un esforzo para superar certo sesgo localista dotándose dunha maior ambición nos seus horizontes.

5.3. Guimarães: o desafío glocal.

Introdución.

As dúas cidades do Norte de Portugal seleccionadas para a realización do presente estudo de casos (Guimarães e Viana do Castelo) constitúen, na nosa opinión, uns excelentes exemplos de racionalización dos recursos culturais de cara a maximizar os mellores logros a partir duns recursos existentes que nun ámbito tan aberto como o das políticas culturais móstranse sempre limitados. Con independencia do feito de que quen avalíe as experiencias comparta en maior ou menor medida as orientacións establecidas o que si se fai evidente para un observador obxectivo é o rigor e a lexitimación social das súas liñas de acción. Respecto de Guimarães, que é a primeira das vilas que aquí nos ocupa, podemos afirmar que a súa aposta constitúe un exemplo de política cultural municipal orientada a resolver pragmaticamente, entre outros, o dilema de conxugar o respecto e o orgullo pola propia memoria cultural coa procura de aperturas cara ás formas máis elevadas e vangardistas da cultura universal. A súa aposta oriéntase cara a obxectivos orientadores como os de apostar pola regularidade das actividades, e a súa calidade ao tempo que á procura da súa diversidade. O obxectivo de desenvolver novos públicos serviu de soporte a todo un despregue de inciativas canalizadas a través de diversas parcerías, tanto con entidades externas como, sobre todo, con organizacións do movemento asociativo local. Ao mesmo tempo, a súa política vén aspirando a

compatibilizar a atención ás demandas dos públicos na procura de programacións satisfactorias e relevantes co obxectivo de consolidación dun labor formativo e de promoción dos creadores locais.

Neste ámbito, pódese afirmar que o labor cultural apostou por tres liñas de traballo efectivas que serven de soporte ao seu quefacer: 1) A recuperación do patrimonio construido e a revitalización social do seu entorno. 2) A promoción de arquivos, museos e a lectura pública; así como, 3) A promoción das artes.

Dentro deste último apartado desde a Cámara vénse prestando unha atención especial ás actividades de danza, música, jazz e teatro.

As contribucións orzamentarias da Cámara no eido cultural distribúense en catro orientacións principais: en actividade cultural propia, en asignar un orzamento estratéxico á Oficina, nas asignacións orzamentarias para o desenvolvemento dos protocolos (convenios), así como no apoio ao funcionamento da Orquestra do Norte.

Os principais actores culturais da cidade.

Ademais dos actores culturais institucionais, entre os cales a Cámara marca a súa clara prevalencia, o municipio presenta unha especificidade moi marcada no protagonismo social e cultural acadado polas entidades culturais implicadas na vida socio-cultural do concello.

A cooperativa A Oficina foi orixinariamente unha entidade social de promoción teatral que na actualidade avanzou cara a un proxecto de intervención cultural na cidade, chegando a acadar unha simbiose de funcionamento moi efectiva coa Cámara a través dunha cooperativa que, en realidade, vén sendo unha empresa cultural municipal ao atoparse participada polo poder local nunha porcentaxe do 96% do seu capital. Mesmo o presidente desta entidade é o vereador (concelleiro) de cultura da Cámara municipal. A entidade configúrase como un lugar de encontro para o traballo conxunto na xestión e promoción de actividades artísticas diversas entre diferentes asociacións e axentes culturais.

A Oficina foi creada para facilitar e mellorar a xestión da actividade de programación cultural desde unha entidade autónoma dotada de máxima eficacia no seu labor de xestión e promoción. As principais actividades xestionadas desde a Oficina constitúen á súa vez as programacións culturais máis importantes da cidade de Guimarães. Entre elas atópanse, O Festival de teatro Gil Vicente, as Festas Gualterianas, eventos como O Festival de Inverno em Março, o Verão Vale a Pena, a Semana da Dança ou o prestixioso Guimarães Jazz.

A Asociación cultural Convivio conta xa cunha dilatada e prestixiosa vida na vila de Guimarães. Desde hai 43 anos esta asociación leva desenvolvendo un labor moi dilatado e diversificado en ámbitos tales como o das conferencias e debates, xogos florais e concursos literarios, exposicións e concursos de fotografía. Desde hai anos, a asociación colabora coa Cámara e coa Cooperativa A Oficina na organización dalgún dos acontecementos culturais máis relevantes que se organizan na cidade. Eventos tan ambiciosos e densos no ámbito cultural e artístico como os Cursos Internacionais de Música de Guimarães, que alcanzaron a súa

15ª edición no pasado mes de setembro, mantendo o seu obxectivo inicial de facilitar durante unha semana o contacto e o intercambio formativo entre músicos consagrados e creadores en fases avanzadas de formación. Os concertos organizados no ciclo Encontros de Primavera, ou o xa mentado Guimarães Jazz.

O Cineclub Guimarães iniciou a súa actividade no ano 1958 co obxectivo de achegar obras de calidade da arte emerxente do século en momentos nos que xa apuntaban os riscos dunha certa trivialización. A historia do Cineclub é a dunhas clases medias cultivadas que desexaban proporcionarlle á súa comunidade substancia e sensibilidade cultural actuando tamén como animadores culturais e promotores das virtualidades de lecer e cultura do sétimo arte. Os promotores do Cineclub teñen deambulado por diferentes locais nos que eran aceptados por períodos en lugares tales como a Biblioteca Gulbenkian de nobre e central localización ou no mesmo teatro Jordão. Nos últimos tempos a xeira democrática veu favorecer a súa consolidación e asentamento ao acadar apoios da Cámara cada vez máis decididos. Desde o ano 2000 a Cámara proporciónalles a sala do Auditorio da Universidade do Miño, que é da súa propiedade, e ultimamente estableceron un protocolo coa Cámara a través do cal ésta facilítalles a utilización do Auditorio Noble a cambio dunha módica achega económica. O Cineclub conta hoxe tamén cun subsidio para Cinema en Noites de Verão, proporcionado pola Cámara, mediante o cal recibe unha achega de 6.500 euros para facer fronte a tódolos gastos derivados (publicidade, persoal de proxección, etc.) das once proxeccións efectuadas, ademais de fornecerlles tamén diverso material loxístico (pantalla, cadeiras, etc.).

O Círculo de Arte e Recreio foi creado no ano 1939 polos membros dun grupo de música moderna que optaron por ilo reconvertendo en asociación cultural. A asociación ten un soporte ideolóxico democrático radical fundamentado nos valores da Revolución Francesa e milita nun asociacionismo de corte cívico e participativo nun labor de desenvolvemento da cidadanía. Aposta pola promoción interxeracional dos seus valores e ocupa un amplo espectro de actividades nas áreas da cultura, o deporte e a formación cívica. Dentro da actividade cultural e artística a musical segue a ser o ámbito máis atendido (Escola de música, grupos de jazz, música contemporánea, etc.) aínda que o seu labor se extende tamén a actividades como o teatro, a filatelia, a organización de conferencias e coloquios, exposicións, xadrez e outras actividades deportivas ou sección de multimedia e novas tecnoloxías. No eido social, resulta particularmente relevante a organización de intercambio de estancias para xente nova, organizada a través dunha rede de asociaións europeas. A sede central da asociación ten unha vida moi activa que a mantén aberta e con actividade entre as nove da mañá e as dúas da madrugrada.

Mención aparte merecen tamén as entidades e eventos socioculturais vencellados á Cámara a través de protocolos de colaboración. Ademais das festas de interese local, a Cámara promove tamén protocolos de colaboración con entidades tales como as bandas de música, os grupos folclóricos, o teatro afeccionado, grupos corais e pequenas escolas de formación musical por un monto total modesto pero significativo da vontade de atención por parte da cámara tamén a este sector social e participativo da cultura.

Equipamentos e servizos culturais.

Ademais dos servizos culturais situados na sede do Teatro a Oficina, na actualidade o espazo máis amplo existente para actividades e espectáculos culturais é o Auditorio da Universidade do Miño, propiedade da Cámara, que conta con cincocentas prazas e no cal se celebran moitos dos espectáculos e actividades culturais programados na cidade.

A carencia en Guimarães dun grande auditorio que dese acollida a algúns dos relevantes eventos que están xa a disfrutar dunha sólida consolidación e unha ampla acollida por parte do público conduciu á construción do Centro Cultural Vila Flor que pronto vai ser posto en funcionamento. Este centro nace da recuperación do Palacio de Vila Flor, un edificio do s. XVIII que se atopaba bastante deteriorado, incluíndo tamén a recuperación dos seus xardíns, así como a construción dun novo teatro. Nese equipamento está prevista a creación dunha área de exposicións de 1.000 metros, así como de catro salas de reunión para 55 persoas cada unha e de dous auditorios, un deles para 750 persoas e outro de tamaño máis reducido con cabida para 180 persoas, ademais de unha sala de café e un restaurante. Os seus auditorios estarían habilitados para a presentación de espectáculos e para proxeccións cinematográficas e multimedia.

En relación coas dotacións municipais no ámbito das bibliotecas habería que dar conta da recente construción da Biblioteca Municipal Raúl Brandão, a cal se atopa actualmente en pleno funcionamento desenvolvendo un plano de actividades moi diversificado no que se inclúen actividades como exposcións, conta contos, conferencias, presentacións de libros, etc.

A dotación en museos atópase nunha fase de profunda transformación. O museo Alberto Sampaio, fundado en 1928 e situado no centro da vila, está dotado dun interesante fondo que inclúe obras escultóricas, orfebrería, cerámica, vestimentas e, en particular, arte e pintura portuguesa dos ss. XVI e XVII. Recentemente o museo vén de ensaiar formas de promoción orixinais orientadas a atraer e a interesar nos seus fondos ao público urbano visitante. Outros espazos de exposición permanentes existentes na cidade son a Sala Museo José de Guimarães, a cal ten a súa sede no Paço dos Duques de Bragança e pon á disposición do público o legado do renomado pintor vimarense José de Guimarães. Na cidade atópase tamén o Museo de Pintura Primitiva Moderna, con sede no Largo da Oliveira, que reúne unha doación de 250 obras de pintores portugueses e doutras nacionalidades.

A actividade cultural da cidade.

O Guimarães Jazz, iniciado en 1992 e consolidado desde o ano 1994, constitúe un dos eventos artísticos máis ambiciosos e prestixiosos de entre os que se celebran no Norte de Portugal. Este gran festival de jazz, organizado habitualmente no mes de novembro entre a Cámara Municipal e a Asociación Cultural Convivio, atrae a Guimarães a moito público de Portugal, de Galicia e doutras partes da península. A facelo posible contribúen tamén moitas outras entidades públicas (Ministerio da Cultura e Instituto Portugués das Artes do Espectáculo, Goberno Civil do distrito de Braga, etc.) e privadas (Caixa Geral de Depósitos e outras) que permiten facer viable un proxecto que nos últimos anos foi promovido e

publicitado na prensa e medios de comunicación nacionais. Respecto do festival débese subliñar tamén a súa vocación por asumir riscos en apostas orixinais para a promoción da creatividade. Así pois, mentres que os Guimarães jazz do ano 1999 e o de 2000 promoveron dous concertos de big bands formadas por músicos portugueses e doutros seis países europeos, seleccionados co fin de garantir un equilibrio entre músicos consagrados e músicos de elevado potencial en fase de afirmarse, e dirixidos por directores de prestixio, no ano 2001, e en co-produción con Porto 2001, fixéronse dúas encomendas de obras a músicos portugueses para ser estreadas en Guimarães.

En todo caso, o evento que atrae a músicos do jazz de primeira liña de todo o mundo está a dar resposta ao obxectivo de situar a Guimarães nunha posición sobranceira, e orixinal nas súas apostas, nos circuítos jazzísticos peninsulares e internacionais.

A celebración dos Festivais Gil Vicente, ao longo do mes de xuño, constitúe outro exemplo de colaboración eficiente entre a Cámara e o movemento asociativo cultural, representado polo Círculo de Arte e Recreio no seu papel de co-organizador, ao tempo que se conta co apoio loxístico e organizativo da Oficina. Este gran festival do teatro que se celebra desde 1987 acadou no ano 2004 unha maduración que o levou hacia a internacionalización, ampliando a súa oferta de enfoques e linguaxes teatrais para un público cada vez máis formado e coñecedor do medio de expresión. Por outra banda, o evento constitúe tamén unha ocasión aberta á experimentación na creba dos tempos entre a memoria e as novas linguaxes; unha tensión experimental que este ano foi abandeirada polo proxecto de raíz miñota en torno a vellos temas vicentinos producido polo Teatro Oficina. Deu mostra tamén aquí a programación cultural da cidade da súa capacidade para o establecimento dun tensionamento produtivo entre as formas locais/globais da cultura e as súas manifestacións.

O labor de promoción das artes e ofícios tradicionais constitúe unha das vocacións máis marcadas da política cultural vimarense. O artesanato representa un espazo de transición, na súa calidade de arte medio complexo, na encrucillada entre o patrimonio e a arte con raíces na nosa historia, a cultura popular e, máis recentemente, complexizado coa eclosión de artesáns-artistas con vontade de individualizar as súas creacións. A atención específica a este sector reporta unhas vantaxes xenuínas ao desafío de conxugar memoria local e capacidade de axencia no contexto cultural global. En congruencia con ese desafío, A Feira de Artesanato da vila de Guimarães aborda dun xeito polisémico (música, artes populares...) a realización dunha mostra a comenzos do mes de maio que reúne unha manchea de artesáns portugueses (157 en 2004) especializados nunha grande diversidade de campos (tecedura, escultura, cerámica, coiro, olaría e mesmo gastronomía). O nivel de organización, a calidade dos participantes e o interese simultaneamente artístico, social e económico do evento constitúen un reflexo da filosofía que orienta a política cultural municipal dirixida a solventar a tensión entre a tradición e a modernización dos propios recursos e a propia memoria cultural.

Valoración da política cultural municipal.

Quizais a fortaleza máis clara da actual política cultural de Guimarães sexa precisamente a da súa mesma existencia como aposta consciente, contrastada e revisada cada ano, que a ten levado a se converter de feito

nunha Cidade de Cultura. A aposta por traballar cos actores culturais asociativos locais presenta un balance en conxunto moi positivo. Algunha destas colaboracións avanzou até case confundirse coa xestión da Cámara (A Oficina), pero este proceso fíxose simultaneamente respectando a achega cualitativa das asociacións culturais temáticas (Convivio, Cineclub e Círculo de Arte e Recreio...) e aproveitando a experiencia e a dispoñibilidade da cooperativa A Oficina para unha colaboración máis fonda coa Cámara na organización dos eventos. Outra das peculiaridades positivas da actual política cultural da cidade é a da súa aposta por darlle facilidades e apoiar a aqueles grupos de teatro experimentais e doutras artes para que desenvolvan a súa actividade creativa. A estabilidade da política cultural vimarense facilitou nos últimos anos a formación e estabilización dun público da cultura que camiña en paralelo coa creación externa dunha marca local nos circuítos da cultura. A aposta por publicitar e difundir no exterior os eventos promovidos ten facilitou a atracción de públicos de fóra da cidade e da rexión co conseguinte efecto positivo sobre o turismo e a economía.

De entre as fraquezas detectadas, algunhas como a da carencia de espazos culturais amplos, estas atópanse en vías de resolución coa creación do complexo do Palacio de Vila Flor. Algunhas derivan de carencias nas liñas de traballo cultural tal e como acontece co déficit de atención prestado ao ámbito da imaxe ou mesmo a falla relativa de coherencia de contidos nalgún dos eventos promovidos (p.e. o Festival de Inverno). Outras das fraquezas detectadas remiten a dilemas profundos das políticas culturais que soen ser recurrentes tamén noutras cidades. Referímonos á dificultade de distribuír uns recursos limitados entre actores diversos (institucionais, parainstitucionais e asociativos), así como á dificultade de priorización que hai que establecer entre un investimento na rede socio-cultural popular (asociacións de freguesía que contribúen a un importante labor de vertebración social e de formación artística e cultural cos seus grupos musicais e folclóricos) e a atención a formas culturais experimentais, innovadoras e de excelencia susceptibles non só de interesar aos públicos locais senón tamén de atraer ao público externo. Neste dilema, o problema aínda se fai máis ostensible cando o que se ten en consideración son as virtualidades das novas formas das manifestacións artísticas medias (cine, fotografía, jazz, etc.) capaces de interesar de modo particular a segmentos das clases medias ilustradas que engaden a esa condición a de ser as máis móviles e susceptibles de ser atraídas como visitantes a unha cidade de cultura coma Guimarães.

Así pois, pode entenderse que algunhas asociacións, fortalecidas e dinámicas en virtude da aposta da Cámara, afirmen que as asociacións, de recibiren máis apoio, poderían contribuír aínda moito máis á vida cultural local, sobre todo no seu aspecto máis produtivo e participativo. A súa chamada de atención remite ao risco de polarización sempre existente nunha política cultural que, ao apostar polo márketing de cidades, perde sensibilidade pola dimensión máis participativa e implicativa da cultura. De tódolos xeitos, poida que esta mesma fraqueza se vexa relativizada por outra constatación frecuentemente mencionada, tal e como é a dos riscos derivados dunha excesiva dependencia financeira do movemento asociativo cultural respecto da Cámara. Unha dependencia que presenta unha dobre face virtuosa e de risco. O apoio axuda a viabilizar iniciativas, pero xenera tamén riscos potenciais de perda de autonomía, rotina e dependencia.

5.4. Viana do Castelo: o diálogo simúltaneo coa tradición e a modernidade.

Introdución.

Viana do Castelo é cabeceira dunha rexión miñota que conta, entre outros atributos, cun denso legado de cultura popular e tradicional. Situada nunha zona relativamente periférica respecto dos grandes centros do país, veuse en ocasións sancionada cunha certa fraqueza de apoios para o logro dunha promoción da cidade tan querida como procurada por parte dos responsables locais. Non obstante, tan certo coma o anterior é a constatación de que Viana goza dunha posición privilexiada dentro da Eurorrexión que está chamada a verse aínda mellorada a medida que as infraestruturas previstas pola franxa costeira se vexan culminadas.

En congruencia coas súas circunstancias contextuais, a política cultural de Viana ensaia un modelo que dea conta das súas peculiares características, procurando non relegar ningunha das súas potencialidades dun e doutro tipo.

Os principais actores culturais da cidade.

O actor cultural máis relevante é sen dúbida a Cámara Municipal, tanto nos labores de xestión directa dos eventos culturais que desde o seu servizo de cultura se organizan e xestionan até o servizo adscrito do Teatro Municipal Sáa de Miranda, espazo no que ten a súa sede o Teatro do Noroeste.

A Cámara desenvolve un labor diversificado que ten o seu eixo en catro piares: a programación de actividades culturais, o apoio ás actividades e organizacións socio-culturais e de cultura tradicional, a atención ao patrimonio arqueolóxico e o coidado e mantemento do servizo de bibliotecas e dos museos municipais.

Pola súa banda, o Teatro Municipal Sáa de Miranda, adscrito á Cámara, desenvolve unha intensa actividade anual cunha programación diversa e heteroxénea. No teatro ten a súa sede o Teatro do Noroeste-Centro Dramático de Viana, o cal foi fundado a finais de 1991 e que hoxe se constituíu en compañía profesional residente. O Teatro do Noroeste vén desenvolvendo un importante labor tanto de creación de públicos na rexión de Viana (infantil e adulto, urbano e rural...) como no seu labor de intercambio e achegamento con outras culturas. Neste senso, cómpre subliñar a organización do FestEixo que, desde 1996, é unha das iniciativas culturais máis importantes dentro do Eixo Atlántico.

A Academia de Música de Viana, existente desde 1977, promoveu no ano 1992 a creación da Escola Profissional de Música de Viana do Castelo. Desde a súa creación esta entidade foi apoiada pola Cámara como unha aposta rigorosa no camiño de crear un foco de gran calidade na formación e a promoción da música. Se o perfil cultural da cidade ten dúas faces, desde logo, a escola reflite a do rigor e a da calidade na aspiración de insertar a Viana nos circuítos da música de calidade. O centro é unha entidade de carácter privado que goza na actualidade de autonomía pedagóxica, administrativa e financeira. No centro, que conta cunhas excelentes dotacións equipamentais e de servizos cofinanciadas pola Cámara, poden cursarse estudos do Curso Básico de Instrumento (equivalente ao noveno ano de escolaridade) e o Curso de

Instrumento (equivalente ao 12º ano de escolaridade) para os instrumentos de violín, viola de arco, violonchelo, contrabaixo, frauta, oboe, clarinete, fagote, trompa, trompeta, trombón, tuba e percusión. O centro promoveu a creación de varias orquestras: a Orquestra Sinfónica EPMVC, A Orquestra Junior EPMVC, A Orquestra de Sopros e a Orquestra de Cordas, Clases de Conjunto, Grupos de Cámara e promoción de solistas.

Pero a eses obxectivos formativos do centro únese tamén a súa vontade de contribuír en parcería coa Academia de Música de Viana e baixo a cobertura da Fundación Atrio da Música da EPMVC, ao desenvolvemento cultural e artístico da vila e da rexión. En función disto, a escola promove ao longo do ano eventos de grande calidade artística como o foron os ciclos de Música Sacra (2003) ou o ciclo Música e Valores (organizado no ano 2002 para conmemorar os vintecinco anos de existencia da Academia) nos que a entidade vincula o seu servizo á promoción dos creadores locais coa apertura a artistas de outras latitudes.

O Centro Cultural do Alto Miño, desde a súa fundación no ano 1979, é un viveiro fecundo de actividades e iniciativas culturais en Viana do Castelo. Do centro xurdiron iniciativas tales como o Teatro Noroeste, as Feiras do Libro, o Cine Club, a Asociación de Marionetas. Na actualidade o Centro conta co apoio da Cámara que lle cobre os custos do seu local e cun subsidio do Ministerio de 15.000 euros. Con esas axudas desenvolve unha serie de actividades: presentacións de libros, conferencias, exposicións de arte, expo-feira do libro, publicación da revista cultural Mealibra e a colección literaria Cronos, etc.; asemade, a asociación mantén os seus obradoiros-oficinas de teatro Lucilo Valdez e outra tamén de Etnografía e Folclore. Recoñecen que, de existiren máis medios ou apoios de empresas ou entidades financeiras, poderían organizar máis mostras e exposicións de arte na cidade de Viana.

O Centro de Estudos Regionais, nos seus vinteseis anos de funcionamento, vén desenvolvendo un importante labor na publicación e difusión de estudos sobre a rexión e a cidade de Viana. Na actualidade goza dun apoio da Cámara que consiste na cesión dun pequeno edificio no centro histórico no que se sitúa unha libraría que actúa como libraría municipal. O uso do edificio permitiulle á asociación iniciarse nun enfoque máis económico do quefacer cultural a través da organización de actividades de formación dirixidas á promoción do comercio e dos seus efectivos humanos no centro histórico da cidade.

A Fundação Maestro Jose Pedro constitúe unha experiencia orixinal de institución social e artística que vincula os seus obxectivos de integración social cos de formación e promoción da creación artística. Desde as súas orixes o proxecto soubo atraer o interese da Cámara quen a apoiou nas súas distintas etapas. Os trinta anos de existencia da Fundación permitiron ensinar música a mozos sen recursos, permitíndolles mesmo acceder á condición de profesionais. Do centro saíron tamén os monitores para as escolas de música que hoxe existen nas freguesías. O seu labor fomenta a música popular e tradicional e a colaboración dos grupos no ciclo festivo anual. Na actualidade son cento cincuenta os alumnos os que participan nas actividades formativas e nos grupos musicais do centro. Unha participación que se concreta na súa colaboración en tódalas actividades promovidas: orquestra lixeira, gaitas e teatro. O centro constitúe un todo de profundo sentido humano, formativo e artístico que o converte nun modelo tan relevante como orixinal de institución que integra as dimensións sociais con aquelas de carácter cultural.

A asociación Viana Festas, creada co apoio de varias institucións e o concurso da Asociación de Grupos folklóricos do Alto Miño, xurdiu para organizar a festa da Nosa Sra. da Agonía, pasando tamén a organizar o Festival de Folclore Internacional. Na actualidade teñen previsto tamén crear un festival folclórico a nivel nacional en Portugal. A súa actividade constitúe un polo que reflicte a dobre vocación cultural do municipio, de carácter tradicional e moderno, pero sen renunciar tamén a innovar e a abordar o ámbito do folklore dun xeito aberto ao interese de tódolos públicos da cultura.

Equipamentos e servizos culturais.

O protagonismo incontestado do Teatro Municipal Sáa de Miranda, situado no centro da cidade, que conta con 390 prazas para o público e unha dotación de persoal fixo ao seu servizo cumpre a dobre función de servir de sede ao teatro do Noroeste ao tempo que o de ser o principal foco do que emana a actividade cultural e artística da cidade.

A Escola Profissional de Música de Viana é un centro que se sitúa nos locais xestionados pola Fundação Atrio da Música, que conta no centro da cidade cunhas excelentes dotacións equipamentais que inclúen: 37 salas de aula, un auditorio, unha biblioteca-audioteca, un estudo de gravación, ademais de distintos servizos.

Outros equipamentos existentes na cidade inclúen os auditorios de varias entidades educativas e sociais tales coma os do Instituto Politécnico (455 prazas), o da Região de Turismo (405 prazas), á beira de varios outros de menor tamaño como os Escola Superior de Tecnologia ou o do Cinema Verde, entre outros.

Especial mención entre os equipamentos existentes debe ser feita dos seus museos: o Museo Municipal, O Museo do Traxe e o Museo de Carros de Cabalos. Ademais, o municipio conta con seis núcleos museolóxicos de gran relevancia arqueolóxica, etnográfica e histórica. A cidade conta tamén con varios locais habilitados coma espaciós de exposición como por exemplo o dos Antigos Paços do Concelho ou mesmo o Patio do Hospital Vello.

Non ficaría completa esta atención aos equipamentos sen facer unha referencia á aposta de Viana por aproveitar o seu espazo urbano como lugar privilexiado para o acontecimento cultural. As súas prazas dan acobillo a celebracións tradicionais e modernas que van desde o Festival Internacional de Folclore ou os Feiróns até a Feira do Libro, o Festival de Jazz que se celebra na praza da Erva, ou as sesións dos Encontros de Viana Cinema e Vídeo que teñen lugar na praza da República; a cidade no seu conxunto tende a substanciarse coma vila-equipamento, poñendo a cultura nos itinerarios da cotidianeidade dos cidadáns. A cultura emerxe así como acontecemento integrado e próximo que convoca ao home medio da rúa nos mesmos lugares e espazos que lle son amables e familiares.

A actividade cultural da cidade.

Tal e como indicábamos na introdución do presente estudo de casos, a vila de Viana constitúe un excelente exemplo de compromiso entre o respecto ás propias tradicións e a aspiración a unha formulación

tamén moderna das políticas culturais. Aínda que tamén é un exemplo das dificultades sempre existentes para poder atender doadamente esixencias e compromisos non sempre converxentes. O coñecemento dalgunhas das súas realizacións efectivas permitiranos avanzar mellor na avaliación cualitativa que establecemos no último epígrafe de este apartado.

O Festival de Folclore Internacional celébrase no mes de setembro organizado por Viana Festas coa colaboración da Asociación de Grupos Folclóricos do Alto Miño e contando tamén co apoio da Cámara e a asociación Inatel. Os espectáculos desenvólvense entre o Teatro Municipal e a Praza da República. O Festival ten acadado un extraordinario éxito atraendo espectáculos de diferentes países do mundo que constituíron un excelente escaparate de viveza e contraste que permitiu comprobar como o folclore a nivel internacional está a experimentar tamén unha renovación creativa considerable.

Romaría da Nosa Sra. da Agonía (19 a 22 de agosto). A Romería organizada pola asociación Viana Festas constitúe un evento en torno ao cal se xuntan moitos dos elementos da cultura popular tradicional de carácter relixioso (procesións, alfombras de flores), así como elementos da etnografía e a tradición (Cortexo etnográfico e festa do traxe), ademais de constituír un momento festivo de clímax da identidade local arredor da danza e da música culminada coa eclosión cromática representada polos seus fogos artificiais. A festa constitúe sen dúbida un momento de gran tensión sociocultural tradicional e identitaria nunha rexión definida pola densidade do seu patrimonio cultural tanxible e intanxible.

Mención especial merecen tamén os feirións que se organizan na praza central da vila a partir do mes de maio os sábados pola mañá. Os feirións permiten dedicar esa mañá a diferentes freguesías da zona que, así, presentan aos seus grupos folclóricos ao tempo que teñen a oportunidade de realizar unha mostra na que poden vender aqueles produtos propios e tradicionais, constituíndo todo iso un espectáculo vivo de interese para os visitantes e para os expositores que obteñen por esa vía un estímulo ao seu traballo.

Festival Internacional de Música Clásica de Viana (1 a 15 de agosto). Desde 1979, a Escola Profissional de Música de Viana realiza no verán diversos cursos enfocados cara á música de cámara e repertorio para piano e instrumentos de corda e orquestra. Estes cursos oriéntanse ás idades de 12-16 anos e aos 17-25. Ademais do curso, organízase tamén un Festival de Música que ten lugar no Teatro Sáa de Miranda e na Praza da República. O Festival inclúe sete grandes concertos, tres concertos de gala, unha sesión de ricing stars, un concerto de música de cámara, o "Son Portugués e da Lusofonía", así como o International Music Festival Orchestra e o concerto de Cancións Xudías. Ademais, e con carácter diario, teñen lugar tamén no Café Teatro concertos impartidos polos estudantes.

Os Encontros de Viana Cinema e Vídeo veñen sendo promovidos pola asociación Ao Norte co apoio da Cámara. Nos cuartos encontros celebrados no pasado ano 2004 realizáronse, como en anos anteriores, unha serie de actividades diversas que incluíron sesións de cine infantil e fantástico, un apartado específico sobre documentais (Olhares Documentais), ciclo de novo cine arxentino, cine de Óscar, varias exposicións, feira do libro de cine, "Olhares Frontais" (que consistiu na celebración de talleres), encontros e cursiños; organizáronse tamén tres workshops. Nos Encontros presentáronse 61 películas e o evento conta cunha participación moi alta de público, o cal convoca cada ano máis de 10.000 persoas, ademais de 200

participantes nas actividades prácticas e formativas dos workshops, así como a máis de 300 representantes de ámbitos socioprofesionais vencellados á cultura da imaxe (cineclubs de Portugal e Galicia, escolas de cine, etc.). Hai que subliñar a riqueza dun evento que foi medrando e diversificando as súas actividades para dar cabida hoxe a un obxectivo múltiple de formación e promoción da creación, debate sobre o sector, mostra da cultura audiovisual e espazo de promoción e encontro de tódos aqueles promotores, formadores e animadores da cultura audiovisual. Deste xeito, Viana do Castelo dálle azos a unha política cultural que aposta pola dobre lealdade á memoria e á modernidade a través dunha solución de compromiso e achegamento ás novas formas de comunicación cultural.

A Expo-Feira do Livro da Lusofonía celébrase durante o mes de xullo organizada conxuntamente pola Cámara e o Centro Cultural do Alto Miño. O evento atrae a máis de cincuenta expositores (editores e libreiros) e, diariamente, celébranse tertulias con escritores, actividades musicais, exposicións e diversas actividades de animación de rúa e de animación da lectura entre o público infantil.

O Festival de jazz en xullo e o "Simply blues" no mes de novembro constitúen dúas das actividades máis novidosas e ambiciosas de entre as promovidas pola Cámara. O festival de jazz na Praza da Erva, organizado pola Cámara, e que conta co apoio do Ministerio de Cultura Portugués, iniciouse no ano 1992 nun espazo moi representativo como é o da Praza da Erva. Na actualidade compatibiliza esa ubicación coa do Teatro Sáa de Miranda no que se celebran aqueles espectáculos que non son gratuítos. Durante as xornadas celébranse catro concertos que rematan cadanseu cunha jam session que ten lugar no café Teatro. Entre as actividades do Festival incluíuse tamén o último ano un Workshop sobre a voz. O festival ten acadado ao longo dos seus trece anos de existencia un lugar de prestixio e recoñecemento entre os eventos do xénero. Ao seu carón, o Simply Blues, que reúne en torno a cinco eventos de Blues, xorde dunha aspiración semellante encamiñándose tamén a unha consolidación crecente dentro e fóra de Portugal. Como mostra da súa vocación de apertura resulta significativo o feito de que o último festival foi presentado en Vigo como corolario do interese suscitado en edicións anteriores polo festival en canto a público eurorrexional.

Consideracións sobre a política cultural municipal.

Consolidouse unha liña de acción cultural que conta cun forte arraigo nas propias tradicións, algo que resulta importante nun municipio no que a mitade da súa poboación reside no medio rural. Viana, que era coñecida pola festa da Agonía e polo traxe e o folclore, conseguiu, ao longo dos últimos anos, ir promocionando unha imaxe máis moderna sen perder por iso os seus sinais de identidade cultural. A boa localización coa que conta na eurorrexión, entre Porto, Braga e Vigo, outórgalle unha fortaleza de oportunidade privilexiada para o seu aproveitamento potencial.

Un logro tamén importante do quefacer cultural en Viana foi o da consolidación dunha programación estable en torno ao Teatro Municipal Sáa de Miranda que se atopa orientado nunha liña que está a gañar coherencia e calidade nas súas programacións. En particular, o verán é un período no que se estabilizou unha programación cultural e artística de moi bo nivel.

Importante tamén é o labor desenvovido no achegamento do público infantil ás actividades artísticas e ao teatro co impulso da Cámara e a través do apoio nas diversas entidades e organizacións culturais existentes.

Fortaleza, ao noso ver, constitúe o prestixio acadado tanto por algunha das actividades promovidas desde a Cámara como, por exemplo, a súa Feira do Libro, na que se integra o Encontro dos Autores da Lusofonía e a programación de música, coma os recentes e moi exitosos festivais de jazz e blues que abren as portas as inquedanzas culturais de vangarda, así como á atención a novos segmentos de públicos.

Na orde das fraquezas, aquelas máis sentidas desde os axentes culturais da cidade atópanse as carencias de carácter financeiro que recortan as aspiracións e limitan o alcance das potencialidades. Unha certa invisibilidade e afastamento respecto dos centros de decisión, xunto coa carencia de grandes empresas con sede local estarían na orixe da dificultade sentida en Viana para conseguir seducir apoios institucionais e o de posibles patrocinadores. Ao seu carón, e a un nivel máis instrumental, faise sentir tamén a carencia dun grande auditorio multiusos que permita a celebración de espectáculos máis ambiciosos dirixidos a públicos amplos.

Respecto da política cultural existente desde algún sector da opinión cultural local afirmouse a conveniencia de avanzar sobre as actuais liñas de xestión, recoñecidamente abertas e sensibles á realidade existente e ás esixencias de promoción turística da cidade, cara unha outra aposta estratéxica susceptible de presentar unha resolución a medio prazo das actuais necesidades culturais existentes.

Respecto do Teatro Municipal diversos actores culturais manifestaron a conveniencia de mellorar na coherencia da súa programación establecendo unha liña clara de actividades capaz de definir e darlle un maior prestixio ao Teatro. Apúntase cara á conveniencia de especializar outros espazos para actividades de corte máis socio-cultural, preservando o Teatro para unha liña máis orientada cara a unha calidade de excelencia.

Unha eiva claramente percibida desde a equipa xestora de cultura é a da súa dificultade para xestionar un programa da complexidade do actual. As carencias en capital humano e técnico limitan o alcance das posibilidades de atraer recursos e promover proxectos. Neste mesmo sentido algúns actores culturais locais teñen incidido na eventual carencia por parte da adminstración local para poder aproveitar algúns dos programas europeos (p.e. en bibliotecas) ao non dispor de recursos humanos suficientes para preparar a súa candidatura.

En relación coa coordenación do conxunto da actividade cultural do municipio tense chamado a atención sobre a conveniencia dun mellor aproveitamento dos eventos na medida en que, sobre todo nas freguesías, se celebran moitas festas moi próximas á cidade que non logran facerse visibles e atraer ao público ante o pulo crecente da actividade urbana. Este problema resulta particularmente agudo cando cidade e periferia próxima compiten polo público en base a custosos espectáculos traídos do exterior.

Conclusións.

O conxunto do traballo que vimos de presentar móstranos a situación das políticas culturais no sistema de cidades do Eixo Atlántico, permitíndonos constatar cómo este sector goza dunha considerable vitalidade nunha eurorrexión que conta cun denso legado patrimonial, cultural e histórico. As características específicas da eurorrexión son, xa que logo, as dun territorio que conta cun denso legado patrimonial e cultural no que aconteceu un proceso de modernización relativamente tardío. Esta situación está a provocar un marco de oportunidades particularmente suxestivo nun momento de profundas mudanzas, tanto no alcance coma no protagonismo dos procesos de comunicación (medios de comunicación, industria audiovisual, turismo, etc.) e da cultura (a industria audiovisual e mediática como industria cultural, o auxe do consumo cultural así como o das actividades de lecer vencelladas á cultura). Como na derivación dese proceso e das profundas transformacións socioeconómicas da posmodernidade, a cultura esta a acadar cada vez unha importancia económica maior, a cal devén estratéxica no contexto da sociedade da información e da cultura. Por outra banda, o incremento dos niveis educativos e da socialización no consumo de produtos culturais, propio das xeracións máis recentes, crea unha situación privilexiada tanto nas súas oportunidades coma nos seus desafíos. Estas mesmas oportunidades constitúen tamén unha chamada de atención acerca da esixencia de redefinir desde os actores públicos locais a responsabilidade política da defensa dos dereitos democráticos nese novo ámbito constituido pola *cidadanía cultural,* como un dos máis recentes espazos nos que a sociedade occidental deu en continuar o seu camiño en consonancia coa vella aspiración ilustrada igualitaria.

A análise efectuada sobre as políticas culturais municipais permitiunos observar a vitalidade dun ámbito de xestión que presenta unha estimable variedade de modelos nos que salientan aqueles que acadaron uns maiores niveis de integración e de complexidade. Certamente, moitas cidades do Eixo atópanse lonxe xa dunhas políticas simplemente orientadas ao desenvolvemento de programas de difusión e de apoio ao tecido socio-cultural, apostando por experimentar fórmulas de maior complexidade e ambición para mellor avanzar na vella utopía factible do desenvolvemento cultural das súas comunidades. Neste sentido, pode observarse como algunhas cidades teñen xa unha clara conciencia de que a simple promoción estática de produtos culturais susceptibles da súa transmisión vía espectáculos, con ser unha parte importante do proceso, non é suficiente. Tamén entre nós, a precisa democratización do acceso e a contemplación das grandes obras culturais é un camiño para unha aspiración máis fonda de desenvolvemento cultural no camiño de acceso a unha cidadanía cultural. Algunhas experiencias como o Fórum de Barcelona ou, máis recentemente, o deseño de actividades efectuado pola cidade irlandesa de Cork para celebrar a súa capitalidade cultural representan un esforzo pleno de suxestións: Barcelona desde as novas esixencias dos ideais globais e Cork desde a apertura multicultural europea e a esixencia de reconstruír a cultura como un proceso que trascende o simple consumo de espectáculos culturais. Dentro do sistema de cidades da eurorrexión non podemos manternos, nin debemos manternos, alleos aos novos enfoques e aos novos desafíos aos que nos confronta o quefacer político cultural municipal. Certamente, a eurorrexión é substancia e casa última da grande metáfora da vella Europa no devalar da súa ruta Xacobea. Nese senso, o desafío de reescribir o libro da historia, o patrimonio e a cultura, nun tempo de ambicións globais e nunha terra de profundas raíces, constitúe un desafío e un estímulo. En consonancia coas liñas orientadoras da Unión Europea o quefacer cultural ten neste tempo que asumir unha aposta de experimentación e transformación que

abra para a cultura novas vías e que permita reinterpretar os vellos modos de coñecer e transmitir o coñecemento. Un quefacer cultural sensible e aberto tanto para atraer o apoio e a colaboración dos grandes actores privados como parceiros e mecenas, como tamén cara aqueles creadores e emprendedores máis fráxiles, pero que de cada vez con maior transparencia están a arrequecer o perfil cultural e urbano dunhas cidades, as nosas, que teñen a capacidade preciosa de poder conxugar unha fonda riqueza cultural e patrimonial cunha viva capacidade creativa e imaxinativa. O *patrimonio tanxible e intanxible* da eurorrexión constitúe un legado cultural precioso que hai que facer valer na sociedade global da cultura e da comunicación.

A historia recente das nosas cidades marcou, no ámbito da concepción e o deseño de novos equipamentos, un fito histórico particularmente dinámico e fecundo. Nestas dúas últimas e intensas décadas, as políticas municipais de creación de equipamentos veñen transitando desde un esforzo municipal pola cobertura de necesidades culturais e socio-culturais básicas a todo un despregue de concepción e deseño de novos espazos que, mesmo sen que sempre se vise recompensado cos resultados procurados, conseguiu en todo caso subliñar o feito relevante de que a eurorrexión está a se converter cada vez con máis forza nunha unidade internamente dinámica na que os veciños do Norte de Portugal saben gozar dos espazos culturais das vilas galegas ao mesmo tempo que os galegos se deleitan co patrimonio, os programas culturais e as exposicións artísticas das cidades situadas máis alá do Miño. Quizais, o camiño xa andado o que agora está a demandar é precisamente a pertinencia e a conveniencia de integrar esforzos e repensar os proxectos desde unha realidade obxetiva común na que debe mandar a procura de sinerxias e de complemen-tariedades.

Tamén hai un camiño importante que hai que andar no que atinxe ao desafío participativo de afondamento democrático que debe orientar unha política cultural nestes inicios do século XXI. Se o labor de implicación de axentes culturais nas dinámicas municipais leva transitados camiños algo distintos, case sempre favorables aos nosos veciños portugueses, xusto é recoñecer tamén que en Galicia se leva realizado un traballo estimable de creación de novos públicos xeralmente moi sensible respecto da trascendencia da socialización nas prácticas culturais dos sectores infantís. De tódolos xeitos existe un desafío común pendente na esixencia de promover modos máis decididos, e máis orixinais, de apoio a creadores e a novos emprendedores culturais.

Neste senso, a eurorrexión ten un potencial pouco explotado de traballo en común, de intercambio de experiencias, de maximización e racionalización de recursos culturais a tódolos niveis que debe aspirar a aproveitar de xeito fluído tanto as oportunidades que derivan das novas orientacións políticoculturais da Unión Europea, como aqueloutras susceptibles de ser definidas e mobilizadas de xeito sinérxico entre as cidades da Eurorrexión.

En aras de precisar e darlle contido ás presentes conclusións incluiremos a continuación un cadro DAFO no que, a través do afondamento nas Debilidades, Ameazas, Fortalezas e Oportunidades, relativas ás políticas culturais municipais que foron detectadas ao longo do estudo, pretenderemos non só resumir as grandes liñas observadas, senón tamén sentar algunhas bases suficientemente sólidas que nos permitan establecer un marco inicial de propostas a modo de colofón do presente capítulo deste IIº Estudo Estratéxico.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
A eurorrexión defínese pola posesión dun rico patrimonio histórico e cultural. Obsérvase a instauración e a consolidación crecente de políticas culturais municipais. A tendencia resulta observable sobre todo nas cidades máis grandes e naquelas de maior peso patrimonial e político. Sobre todo soen consolidarse liñas de programación cultural e eventos de prestixio. No sistema de cidades do Eixo detéctase a existencia dun estimable dinamismo e orixinalidade no proceso de creación de novos equipamentos culturais que segue dúas liñas: 1) a procura dunha rede estandarizada e suficiente de equipamentos a nivel de ciades medias e 2) a aposta pola concepción e construción de equipamentos-signo orixinais naquelas cidades máis grandes e de maior peso político. En xeral, existe unha clara sensibilidade a favor da descentralización de recursos equipamentais cara ás zonas rurais e barriais urbanas periféricas. Algunhas cidades medias cabeceiras de comarca empezan a constituírse en referente da vida cultural do seu contorno. As estratexias de comunicación e publicitación das programacións culturais cóidanse cada vez máis. Nas webs das cidades os contidos de cultura soen ser claros, útiles e actualizados. A actividade cultural actual ten favorecido unha estimable creación de novos públicos tanto nas programacións como nos equipamentos socio-culturais. Existen experiencias eficientes de creación de novos públicos entre sectores concretos como a infancia ou a familia. O verán soe ser o tempo privilexiado para as actividades culturais. Existe un interese crecente da poboación polas actividades culturais. Constátase unha razoable tendencia á diversificación das temáticas culturais e artísticas abordadas nas programacións e nas políticas de acción cultural. Empeza a haber concellos que experimentan novas liñas de acción cultural alentando e apoiando a innovación, a experimentación e a formación e promoción dos creadores locais. Constátase como, en xeral, os concellos tenden a xestionar con rigor e eficiencia os recursos asignados a cultura. Obsérvase a existencia xeneralizada de liñas de apoio ás asociacións culturais. Apréciase un protagonismo crecente dos actores culturais privados e de novos emprendedores moi activos e innovadores. Existe unha tendencia crecente a abrirse a novas liñas de acción cultural máis novidosas e vencelladas coas novas formas culturais “medias” e contemporáneas (jazz, imaxe, deseño, etc.). Empeza a haber experiencias positivas e orixinais susceptibles de ser transmitidas como boas prácticas entre as cidades do Eixo, tanto en programas como en modelos ou equipamentos. - Cada vez existe unha conciencia máis clara acerca do papel da cultura como factor vertebrador e potenciador do desenvolvemento urbano.	Existe unha conciencia limitada acerca da grande potencialidade cultural da Eurorrexión. As políticas culturais municipais non sempre acadan un nivel satisfactorio de definición e integración . Unha debilidade comparativa do Norte de Portugal respecto de Galicia remite á ausencia duns actores culturais parapúblicos como son as caixas de aforros. Existe unha conciencia bastante xeralizada en cidades medias acerca das limitacións orzamentarias como eiva importante. Detéctase a existencia de déficits nos modelos de políticas culturais municipais así como fallas de integración e de coordenación de ámbitos e sectores. Existen déficits equipamentais sobre de todo en cidades medias tanto de carácter central (culturais e artísticos) coma periféricos (socioculturais), ao tempo que de tipos diferentes: cines (Portugal), bibliotecas (Galicia, Portugal), etc. Ao mesmo tempo detéctanse tamén algúns vicios de “equipamentalismo” que provocaron a posta en funcionamento de proxectos pouco consistentes. Existe un risco de concentración de recursos nos grandes núcleos urbanos que dificulta un modelo de rede a nivel de recursos. Algunhas programacións e a liña de actividade dalgúns equipamentos adoecen de falta de coherencia . Respecto dos museos obsérvanse fallas de integración na rede existente na eurorrexión, ao tempo que sería preciso revisar o modelo actual dos museos locais a nivel de concepto e contidos. Os déficits actuais dalgunhas políticas culturais municipais e de cooperación eurorrexional limitan a posibilidade de desenvolver estratexias de comunicación e imaxe de cidades que aproveiten sinerxias a nivel da eurorrexión. A información cultural contida nas webs municipais non soe reflectir as iniciativas dos restantes actores culturais das cidades. Detéctase a existencia dun risco de sobreprogramación en cidades medias durante certas datas relacionado cunha falla de coordenación dos programadores públicos e privados. Resulta bastante xeralizada a afirmación de que hoxe se carece de persoal suficiente para xestionar axeitadamente os programas, servizos e iniciativas da área de cultura. Detéctase nalgunhas cidades a falta de iniciativas orixinais e innovadoras así como a falla de vontade para apoiar a creadores con apostas de tipo experimental e de vangarda. Salvo nalgunhas cidades (en particular do Norte de Portugal), soe detectarse un déficit de implicación e de comunicación participativa co tecido asociativo e cos micro-actores culturais. Detéctase a existencia dunha sensibilidade crecente hacia a importancia turística e económica da cultura que, representando un indudable avance para as políticas culturais urbanas, prantexa riscos de relegamento das funcións tamén precisas de desenvolvemento cultural e de promoción da cidadanía. Nalgunhas cidades esta tendencia semella agudizada pola presenza de programacións de actores privados de formulación elevada, pero estática e contemplativa en detrimento de modos máis dialóxicos, implicativos, formativos e transformativos. Un déficit importante en vías de resolución é o da ausencia de canles estables para o intercambio de “boas prácticas” no ámbito das políticas culturais locais dentro do sistema de cidades da eurorrexión.

OPORTUNIDADES	AMEAZAS
O ámbito cultural e as dinámicas de cooperación cultural entre países e actores é un cometido prioritario para a Unión Europea e, de xeito particular, nas áreas transfronteirizas. O actualmente vixente programa Cultura 2000 fomenta a creación, a difusión e a importancia económica da cultura. A UE presta unha atención e un apoio particular a aquelas accións que teñen un carácter innovador ou experimental, así como a aqueles eventos especiais susceptibles de acadar unha proxección europea e internacional A UE presta unha atención especial á industria audiovisual, a cal presenta unhas condicións de oportunidade moi favorables hoxe en Galicia, así como ás políticas de intercambios de xóvenes ou á creación de estruturas de cooperación estables tales coma os Focos de de Cooperación Cultural. Na eurorrexión detéctase hoxe un fluxo prometedor de novos micro-emprendedores culturais que actúan coma un viveiro suxestivo e favorecedor de novas iniciativas e novos enfoques nas liñas de acción cultural. Algunhas cidades empezan a descubrir a grande importancia estratéxica da cultura no seu papel de vertebrar internamente á comunidade, así como na súa función de promover externamente a imaxe da cidade, apostando por modelos integrais e integradores de políticas culturais sensibles a estas dúas dimensións do quefacer cultural municipal. Empezan a ser detectadas experiencias de *boas prácticas* hoxe en aspectos diversos tales como no deseño de modelos de políticas culturais, nos contidos das programacións, no relativo á complexización integradora dos programas e eventos, no relativo ás liñas de concepción equipamental ou mesmo no que atinxe ao tipo de estratexias de apoio e traballo cos actores culturais locais.	Os límites orzamentarios e de capacidade de contratación de persoal poden atoparse por baixo da relevancia estratexicamente crecente do sector no contexto da *sociedade da cultura e da información*. En ocasións, a escasa cooperación con entidades financeiras, e outras veces, o tipo de cooperación establecida con entidades financiadoras privadas poden provocar sesgos nas liñas de acción cultural. No caso de Galicia téñense detectado algunhas dificultades na coordenación de iniciativas entre os tres niveis da Administración: Xunta, Deputacións e Concellos. A colaboración entre o sector público e os microemprendedores culturais e comunicacionais limita as posibilidades de aproveitar socialmente os rendementos da dimensión económica da cultura nun contexo no que é preciso primar o apoio aos axentes culturais e comunicacionais innovadores. Respecto das liñas de apoio á rede asociativa cultural de tipo tradicional cómpre controlar os riscos de rutinización e dependencia. Existe un risco de prevalencia das políticas culturais monotemáticas centradas en liñas de programación de espectáculos artísticos para ser consumidos por públicos consolidados renunciando a aperturas e experimentacións.

Propostas.

Con carácter orientativo, e sempre pendentes dun debate e unha elaboración posterior que as concrete, apuntamos as seguintes liñas propositivas:

- Compriría sensibilizar aos actores políticos acerca da particular potencialidade que ten o patrimonio cultural da Eurorrexión de cara a ser activado no contexto da nova *economía simbólica dos lugares e os territorios* no marco dunha economía crecentemente orientada de cara ao *consumo cultural e o turismo*.

- De utilidade será toda estratexia orientada a sensibilizar aos actores políticos dos diferentes niveis da Administración acerca da particular trascendencia que ten hoxe o gasto en cultura nas cidades como investimento do que derivan beneficios diversos tanto a nivel cualitativo de

desenvolvemento democrático como en termos económicos en virtude dos seus múltiples efectos sobre o emprego, o turismo e a calidade de vida urbana.

- Para un mellor coñecemento das potencialidades do sector resultaría útil transparentar a nivel eurorrexional as virtualidades e as utilidades derivadas das boas prácticas seguidas até o momento en varias cidades relativas ao rigor e a creatividade no ámbito das políticas culturais municipais.

- afondamento no coñecemento das políticas culturais municipais actualmente existentes e a súa análise permitiría tamén avanzar liñas de acción sensibles aos desequilibrios detectables entre os grandes núcleos urbanos e as cidades medias, subliñando os niveis de complementariedade, tanto como avanzar no tratamento de casuísticas emerxentes, como as relativas ás políticas sociais e culturais nos ámbitos metropolitanos.

- Os déficits de dotacións en recursos humanos detectados recomendan a promoción de iniciativas que permitan adecuar a competencia dos técnicos responsables das áreas municipais de cultura, (en particular no ámbito da súa formación permanente e reciclaxe profesional) aos novos requerimentos dunha sociedade que vive profundas transformacións, tanto como de cara á súa sensibilización acerca das potencialidades que o marco eurorrexional presenta a nivel das políticas culturais municipais.

- A análise das diferenzas internas existentes nas políticas culturais urbanas eurorrexionais permite constatar a situación de relativa desventaxa que aqueixa neste intre ás zonas portuguesas no que respecta á ausencia duns actores privilexiados do tipo que representan as *caixas de aforros* así como á escasa implicación doutras institucións financeiras. Esta situación requeriría unha aposta eurorrexional orientada a promover parceirados nas súas programacións culturais con este tipo de actores en todo o territorio eurorrexional aínda que isto se fixese dun xeito escalonado e gradual.

- Particular trascendencia presenta a abordaxe eficiente desde o nivel eurorrexional dun ámbito tan delicado como é o das políticas de creación de equipamentos. Neste aspecto, desde o Eixo debería alentarse, nun ámbito nivel consultivo e de consello, dinámicas de coordenación de iniciativas que contemplasen de modo sinérxico e complementario a xestión e a potenciación dos recursos culturais eurorrexionais. Neste sentido, existen equipamentos coma os museos que, ao contar cunha tipoloxía moi heteroxénea, presentan un particular desafío para maximizar, integrar e complementar recursos para ser activados en aras dun beneficio común. Neste sector, entre outros, as *redes de institucións* poden e deben desempeñar un papel crecente.

- Outro ámbito de grande potencialidade cuxa coordenación interna debe contribuír a enxugar o *déficit de cooperación existente entre os estados no eido da cultura* é o das programacións e o deseño de eventos culturais e artísticos. Tal e como se transparenta xa hoxe, as distintas cidades do Eixo teñen moito que gañar complementando e mesmo coordenando algunhas das súas iniciativas e eventos máis ambiciosos.

- Máis alá da coordenación das iniciativas diversas promovidas existe unha base ampla para a concepción e programación de eventos culturais que susciten o interese e a cooperación a nivel eurorrexional, desde algunhas iniciativas incipientes e exemplares mostradas neste traballo até un amplo abano susceptible de incluír programacións de eventos eurorrexionais en temáticas tan dispares (algunhas xa ensaiadas) como o folclore, a promoción do libro galego-portugués, a música, as artes escéncias ou plásticas, a fotografía, o deseño, a arquitectura ou a industria audiovisual, etc. Opcións todas elas que permitirían incrementar a *circulación de obras de arte e de artistas* entre distintos países.

- En sintonía co anterior, e de cara a *promover proxectos de cooperación transnacional*, existen tamén campos de reflexión nos que sería posible colaborar a nivel eurorrexional co fin de repensar procesos e liñas de acción cultural en ámbitos tales coma o das festas populares tradicionais que están a vivir hoxe unha fonda crise bastante semellante a unha e a outra beira do Miño.

- Outros ámbitos de trascendencia non só cultural, senón tamén económica como é o do sector audiovisual requerirían dalgún tipo de colaboración que, seguindo as orientacións europeas e recollendo a xa importante experiencia galega, fixese pensable a creación dun núcleo de traballo e emprendimento nun sector de clara trascendencia no futuro cultural e industrial da Unión Europea. Neste senso, unha Comisión que traballase sobre este e outros temas a nivel eurorrexional podería *promover a circulación de obras audiovisuais* e abrir portas a iniciativas de cooperación futuras.

- A relevancia adquirida polas actividades, equipamentos e programacións culturais dentro da Eurorrexión recomenda pensar en estratexias de comunicación que maximicen recursos e que transmitan as vantaxes de gozar dos recursos do seu territorio dun xeito conxunto e complementario. Así pois, poden ser concebidas iniciativas tales coma unha web especializada de referencia ou outros tipos de guías informativas ou canles para a difusión das actividades e recursos existentes.

- En relación coas propostas anteriores, recollemos tamén a constatación da Unión Europea relativa á *falta de investigacións sobre as dinámicas de cooperación cultural entre países*, para recomendar tamén a realizacion dun informe que recolla as dinámicas e experiencias e a súa avaliación no eido da cooperación cultural no ámbito da eurorrexión.

- Desde a eurorrexión deberían ser aproveitadas as liñas de axuda previstas pola UE para a creación de *Focos de Cooperación Cultural*, habida conta da multiplicidade de centros de interese existentes susceptibles de ser movilizados, así como a existencia de diversos enclaves urbáns potencialmente interesables en avanzar en iniciativas culturais conxuntas e complementarias susceptibles de ser *desenvolvidas con carácter multianual*.

- Como corolario concluímos coa idea de que compriría sensibilizar as administracións locais das vantaxes que poden derivar da cooperación no ámbito da acción cultural, así como das

oportunidades derivables dun apoio estratéxico ás experiencias innovadoras e á difusión de boas prácticas en ámbitos diversos tales como o dos modelos de políticas culturais, as iniciativas, programas e equipamentos, así como mesmo nos modos de establecer estímulos eficientes a creadores, tecido asociativo e emprendedores culturais en xeral.

Referencias bibliográficas.

Bouzada Fernández, X.(Ed.)(2003) *Cultura e Participación*. Santiago da Compostela. Consello da Cultura Galega.

(Ed.) (2000)*Cultura e concellos. As estratexias de promoción cultural no ámbito local*. Santiago de Compostela. Consello da Cultura Galega.

(1991) *Mapa Cultural de Galicia* (T. I, II, III) (Coord.inación Obra Completa e dirección T.I). Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.

(2001)"Los espacios del consumo cultural colectivo" Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 96, ps. 51-70

(1999) "The Cultural Policies in Modern Spain. Origins and orientations." Society and Leisure, Vol. 22, n° 2

(2002) "España, Europa e as políticas culturais", en Domínguez Castro, L. (coord.) *España e Europa. Do franquismo ó euro*. Vigo, Ed. Xerais Universitaria, p. 223-234.

Comisión Europea (2004): *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cohesión*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas.

Dominguez, L. e Venade, N. (2004): *As Eurorrexións e o futuro de Europa: o modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*. Eixo Atlántico. Porto.

Fortuna, C. E Santos Silva, A (orgs.) (2002): *Projecto e circunstancia. Culturas urbanas en Portugal*. Ed. Afrontamento. Porto.

Fundación Barrié de la Maza (ed.) 2003: *Memoria 2002*, Fundación Barrié de la Maza, A Coruña.

Instituto Galego de Estatística (2003): *Enquisa de condicións de vida das familias. Ano 2002*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.

Instituto Galego de Estatística (2003): *Galicia en cifras. Anuario 2002*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela

Lima dos Santos, M. L. (coord.) (1998): *As políticas culturais em Portugal: Relatório Nacional*, Observatório das Actividades Culturais. Lisboa.

Lima dos Santos, M. L. (coord.) (2002): *Públicos do Porto 2001*, Observatório das Actividades Culturais. Lisboa.

Ministerio de Cultura (1995): *Mapa de Infraestructuras, Operadores y Recursos Culturales, MIOR*. Madrid.

Ministerio de Cultura (2002): *Cifras de la Cultura en España. Cifras e indicadores. Edición 2002*. Madrid.

Ministerio de Cultura (2003): *Estadística de museos y colecciones de España 2000*. Madrid.

Núñez, E. (1999), *Retratos. Dez anos de vida cultural en Ourense*, Colección Auria, nº 2; Ed. Rodi; Ourense.

Pereira de Brito, M. e Hidalgo Cuñarro, J. M. (2004): *Museos do Eixo Atlántico*. Eixo Atlántico. Porto.

Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (coord. y ed.) (2004): *La política cultural en España*. Real Instituto Elcano. Madrid.

(http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/109/040428-JaimeEsp.pdf)

Santos Silva, A., Luvumba, F., Santos, H. e Abreu, P. (2000): *Públicos para a Cultura, na cidade do Porto*, Edições Afrontamento e Câmara Municipal do Porto. Porto.

Servicios Sociais (2002), *Informe dos Servicios Sociais Municipais*, Ed. Concello de A Coruña, A Coruña.

Servicios Sociais (2002, *Rede de Centros Cívicos Municipais*, Ed. Concello de A Coruña, A Coruña.

Soares Neves, J. (2000): *Despesas dos Municipios com Cultura*. Observatório das Actividades Culturais. Lisboa.

Teixeira Lopes, J. (2000): *A Cidade e a Cultura. Um estudo sobre práticas culturais urbanas*. Ed. Afrontamento/Cámara Municipal do Porto. Porto

Urfalino, P. (1990) "La municipalisation de la culture", in F. Chazel (ed.) *Pratiques culturelles et politiques de la culture*. Burdeos: Maison des Sciences de L´homme d´Aquitaine.

Xunta de Galicia (ed.) (2003): *Teatro, música e danza de Galicia 2004*. Xunta de Galicia (Guías culturais). Santiago de Compostela.

Xunta de Galicia (ed.) (2003): *Guía de bibliotecas 2003*. Xunta de Galicia (Guías culturais). Santiago de Compostela.

Xunta de Galicia (ed.) (2003): *Audiovisual galego*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.

Zukin, Sh. (1995) *The Cultures of Cities*. Cambridge-Massachusetts: Blackwell.

Fontes WEB consultadas.

Portal da Unión Europea: www.europa.eu.int

Statistical Office of the European Communities (Eurostat): http://europa.eu.int/comm/eurostat/

Portal da Cultra da UNESCO: http://portal.unesco.org/culture/

Cultural Policies in Europa: www.culturalpolicies.net

Council of Europe; The Europe of Cultural Cooperation: http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/culture

Instituto Nacional de Estadística: www.ine.es

Instituto Nacional de Estatística: www.ine.pt

Instituto Galego de Estadística: www.ige.es

Ministerio de Educación y Ciencia: www.mec.es

Ministerio de Cultura: www.mcu.es

Ministério da Cultura: www.min-cultura.pt

Comissão de Coordenação e Desenvolvemento Regional do Norte: www.ccr-norte.pt

Sitio Web do Programa ON (Operação Norte): http://www.ccr-norte.pt/on/

Consellaría de Cultura, Comunicación Social e Turismo da Xunta de Galicia:
www.xunta.es/conselle/cultura/

Centro de Documentación das Artes Escénicas e Musicais de Galicia (CDAEMGA) e Instituto Galego de Artes Escénicas e Musicais (IGAEM): www.xunta.es/conselle/cultura/igaem

Centro Galego de Artes da Imaxe: http://www.cgai.org/

Centro Nacional de Cultura: www.cnc.pt

E-cultura: www.e-cultura.pt

Consello da Cultura Galega: www.consellodacultura.org

Programa Operacional da Cultura (POC): http://poc.min-cultura.pt/

Fundação Calouste Gulbenkian: www.gulbenkian.pt

Fundação Serralves: www.serralves.pt

Fundación Galicia-Norte de Portugal: www.galicia-nortept.org

Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular: www.eixoatlantico.org

Centro de Informaciones Sociológicas (CIS): www.cis.es

Fundación Germán-Sánchez Ruipérez: www.fundaciongsr.es

Las colecciones de las bibliotecas públicas en España. Informe de situación: www.bibliotecaspublicas.info

Unión de Asociación de Galerías de Arte de España (UAGAE): www.art-es.com

Asociación Galega de Galerías de Arte (AGGA): www.agga.org

Biblioteca Nacional: www.biblioteca-nacional.pt

Companhia Nacional de Bailado: www.cnb.pt

Instituto dos Arquivos Nacionais – Torre do Tombo: www.iantt.pt

Instituto Portugués de Museus: www.ipmuseus.pt

Asociación Portuguesa de Editores e Libreiros: www.apel.pt

Informe SGAE sobre hábitos de consumo cultural. Madrid. Fundación Autor: http://www.artenetsgae.com/anuario/home.html

Sociedad General de Autores y Editores (SGAE): www.sgae.es

Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación – Estudio General de Medios (AIMC- EGM): www.aimc.es

Observatório da Comunicação (OBERCOM): www.obercom.pt

Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA):

http://www.cultura.mecd.es/cine/

Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM): www.inaem.mcu.es

Observatorio do Audiovisual Galego (ODA) http://www.usc.es/oda/

European Audiovisual Observatory http://www.obs.coe.int/

Observatório das Actividades Culturais: www.oac.pt

Concello de Braga: www.cm-braga.pt

Concello de Bragança: www.cm-braganca.pt

Concello de Chaves: www.cm-chaves.pt

Concello da Coruña: www.aytolacoruna.es

Concello de Ferrol: www.ferrol-concello.es

Concello de Guimarães: www.cm-guimaraes.pt

Concello de Lugo: www.concellodelugo.org

Concello de Monforte de Lemos: www.cidadesdixitais.com

Concello de Ourense: www.ourense.es

Concello de Peso da Régua: www.cm-pesoregua.pt

Concello de Pontevedra: www.concellopontevedra.es

Concello de Porto: www.cm-porto.pt

Concello de Santiago de Compostela: www.santiagodecompostela.org

Concello de Viana do Castelo: www.cm-viana-castelo.pt

Concello de Vigo: www.vigo.org

Concello de Vila Nova de Gaia: www.cm-gaia.pt

Concello de Vila Real: www.cm-vila-real.pt

Concello de Vilagarcía de Arousa: www.ivilagarcia.com

CAPÍTULO 2

EDUCAÇÃO E CIDADANIA NA EURO-REGIÃO

Ana Paula Pereira Marques

Universidade do Minho

1. Educação, Sociedade do Conhecimento e competitividade.

No cruzamento da política e da educação, domínios autónomos, mas em progressiva cooperação, a União Europeia (UE) tem vindo a definir linhas estratégicas que visam reforçar as perspectivas de crescimento e de sustentação do seu modelo social, com inegáveis repercussões nas políticas nacionais e locais, em particular na concretização de "cidades educativas". Além de uma maior complexidade do Mercado Único Europeu de uma Europa com 25 Estados-Membros (2004), explicável, em grande medida pelo aumento do número de fronteiras, há, igualmente, que considerar a heterogeneidade interna, fruto de diferentes realidades urbanas sócio-educativas, culturais, económicas e institucionais, entre outras.

A flexibilidade da economia europeia, associada a políticas de cariz liberal, tem permitido um crescimento desigual dos seus Estados-Membros, acentuando-se ainda mais as dificuldades de constituir um espaço económico e inovador tão competitivo como os EUA e o Japão. A Europa debate-se com fenómenos que persistem, tais como: baixos ritmos de produtividade e de crescimento económico, insuficientes inovação e investimento no conhecimento, em particular nas tecnologias de informação e de comunicação (TIC), elevada taxa de desemprego estrutural e generalização de práticas de desregulamentação laboral, acompanhada por uma crescente vulnerabilidade sócio-económica de diferentes grupos sociais.

Por sua vez, os reptos lançados na emergência e consolidação do que hoje se designa como "Sociedade de Informação" (Lyon, 1991) pressupõem a concepção de políticas no sentido de uma "Europa do

Conhecimento" (*e*Europa, 2002) adequadas às diferentes dinâmicas sócio-culturais e territoriais emergentes. A transição para uma economia da "era digital", do "conhecimento", do "imaterial", por oposição à "economia de massa", prevalecente até à década de 70 do século XX, impõe que se orientem as mudanças em curso.

Com efeito, sabe-se que existe uma relação crucial entre a educação e o perfil de competitividade dos países e a qualidade de vida dos cidadãos, sendo a educação um critério decisivo de integração na actual lógica globalizada da Divisão Internacional do Trabalho (DIT). Se cada cidadão estudasse, em média, mais um ano, o crescimento poderia subir até cinco pontos percentuais a curto prazo e mais dois e meio a longo prazo, para além de os cidadãos com um nível de formação mais elevado terem maiores facilidades de acesso ao mercado de trabalho e de aí permanecerem[1]. Assim, associado à difusão de tecnologias de informação e de comunicações, são necessários trabalhadores altamente qualificados que trabalhem com os novos sistemas e que sejam consumidores desta cultura digital, o que passa por se realizarem importantes investimentos na formação e no ensino de pessoas de todas as idades. Nesse sentido, a União Europeia definiu o seguinte objectivo estratégico futuro: "Tornar-se na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social" (Conselho Europeu de Lisboa, 2000).

Neste contexto de transformações estruturais à escala mundial, como conciliar uma Europa mais competitiva, baseada na inovação e no conhecimento, a par de medidas que garantam a coesão social, a igualdade dos cidadãos e o particularismo das culturas e dinâmicas nacionais, regionais e municipais? Como promover a criação de emprego e oportunidades de desenvolvimento económico e mobilidade através da Europa, em articulação com os contributos da ciência e da tecnologia? Os objectivos que orientam, designadamente, as políticas sócio-educativas da União Europeia são elucidativos da pertinência daquelas interrogações e da necessidade de se avançar na concretização de respostas às mesmas.

Desde a década de noventa, em geral, vários países europeus conheceram importantes reformas dos seus sistemas de ensino e de formação profissional. Tais políticas visavam, segundo Azevedo (2000: 23), constituir, simultaneamente, um "movimento reformador de integração e de desespecialização ao nível do secundário". As iniciativas de redução do leque de especializações, apesar da variabilidade dos contextos nacionais, sustentaram as medidas de criação de "troncos comuns" de formação no primeiro ou nos primeiros anos dos cursos, que integram as várias modalidades e percursos de ensino e de formação de nível secundário. A importância de se ministrar uma formação mais sólida e polivalente, capaz de configurar um leque mais amplo de competências, apresenta-se como a alternativa ao contexto de crescente incerteza económica das sociedades globalizadas.

Por outro lado, a crescente procura social de credenciais de ensino superior tem tido importantes repercussões nas dinâmicas urbanas devido ao aumento de públicos estudantis, à instalação de novas instituições de ensino superior (politécnico e universitário) e à rede de equipamentos e oferta de

[1] Informação disponibilizada no *site* da União Europeia (http://europa.eu.int/pol//educ/overview_pt.htm).

actividades culturais. As recentes iniciativas, neste contexto, de uniformização do espaço universitário dentro da União Europeia, patente na *Declaração de Bolonha* (1999), assinada por Portugal e Espanha, apresentar-se-ão como um movimento de ruptura face a um passado e a práticas históricas, sociais e institucionais que o tem vindo a caracterizar[2].

A esse nível são exemplares as actividades da União Europeia relacionadas com a Educação, Formação e Juventude, sendo os seus programas mais carismáticos o *Leonardo da Vinci*, o *Sócrates* e o *Erasmus.* O primeiro deles está vocacionado para a promoção de intercâmbios internacionais e projectos transfronteiriços no domínio da formação profissional e aprendizagem ao longo da vida. O subprograma *Erasmus*, ao abrigo do programa *Sócrates*, concede bolsas a estudantes, professores, formadores e investigadores para que se possam deslocar para outras universidades de países europeus. Em 2004, com o novo programa *Erasmus Mundus*, com um orçamento superior a 40 milhões de euros, a União Europeia patrocina cursos de mestrado ministrados por um consórcio de, no mínimo, três universidades de três países europeus. Além destas iniciativas mais conhecidas, outras são desenvolvidas no âmbito do programa *Sócrates* (v.g. *Grundtvig, Comenius, Língua, Minerva*), bem como a promoção da aprendizagem em linha (*e-learning*) e de línguas, em particular a normalização da fórmula "língua-materna + duas línguas" para todos os cidadãos da UE, durante um período mínimo de dois anos. Igualmente, as iniciativas em torno da promoção da cooperação internacional e da cidadania activa entre os jovens enquadram uma concepção da educação em sentido lato.

Poder-se-á considerar que a característica que mais distingue o sistema educativo hoje é a forma como ele utiliza as tecnologias de informação e de comunicação. O projecto *e*Europa 2005, definido pela Comissão Europeia, revela-se essencial na sustentação daquelas políticas sócio-educativas. Nesse sentido, já se registaram algumas mudanças entre os diferentes países e regiões[3], embora ainda insuficientes, tais como: progressiva diminuição dos custos de acesso à *Internet* (um dos obstáculos inicialmente identificados); em 2002, 93% das escolas tinham acesso à *Internet*, contra 89% em 2001; destas, 64% têm ligações RDIS, enquanto 19% têm acesso em banda larga através da tecnologia ADSL; igualmente, em 2002, havia um computador em linha por cada 17 estudantes, contra 25 em 2001 (Comissão Europeia, 2002). A UE prossegue neste esforço, relançando como prioridades a "administração pública em linha", o "ensino em linha", a "saúde em linha" e os "negócios em linha". O acesso em banda larga generalizado e uma infra-

[2] Ainda que este processo de convergência dos sistemas de ensino não se encontre isento de dificuldades e de interrogações várias quanto à própria ideia de convergência.

[3] Concretamente, a este nível, as sub-regiões mais interiores da Euro-região Galiza e Norte de Portugal (AltoTrás-os-Montes e Ourense) apresentam, pelo menos no que respeita aos meios telefónicos instalados (medidos a partir do número de linhas de comunicação), uma situação mais favorável comparativamente ao que se verifica nas sub-regiões mais litorais, onde os valores deste indicador se situam abaixo das respectivas médias nacionais. A razão para esta maior implantação relativa de linhas telefónicas em sub-regiões periféricas, para além de residir numa atitude de "auto-defesa" das populações dessas áreas tendo em conta os níveis de isolamento a que estão votadas, sobretudo por via das agrestes condições ambientais, não pode deixar de ser uma repercussão positiva dos efeitos da execução de várias medidas de política tendo em vista o incremento do acesso a serviços de telecomunicações, de que o antigo Programa STAR é paradigma, ainda que a menor dimensão dos agregados familiares e os efeitos da emigração (habitações equipadas, mas sem gente) também acabem por "mascarar" o real valor desta apreciação.

estrutura segura da informação, por um lado, e o desenvolvimento de serviços, aplicações e conteúdos, por outro lado, enquadram o plano de acção para o futuro.

Na verdade, além do património simbólico que várias instituições intergovernamentais (v.g. UE, ONU, UNESCO, OECE/OCDE, FMI) e outras instâncias governamentais (v.g. governos de Espanha e Portugal, Junta da Galiza e Comissão de Desenvolvimento Regional da Região Norte de Portugal) representam no que diz respeito à afirmação da importância da educação no desenvolvimento das nações, não se lhes pode deixar de reconhecer o contributo quer na visibilidade da configuração de novas problemáticas, quer na acumulação de informação substantiva sobre essa temática. Com efeito, nas últimas décadas, tem-se assistido a um esforço de criação de vastas redes de contactos, de financiamento e de permuta de conhecimentos entre os vários actores sociais implicados, desde investigadores a decisores públicos. Esta crescente internacionalização dos sistemas educativos assenta na partilha do referencial em torno da importância da educação para a competitividade económica nacional no contexto da alegada globalização dos Estados-Nação (v.g. *Situação Social na União Europeia* Comissão Europeia; *Labour Force Survey*, Eurostat; *Education at Glance* OCDE).

Justamente, apesar das flutuações que os indicadores recolhidos tendem a sofrer, é possível analisar e avaliar, com alguma consistência, o impacto das políticas e das medidas adoptadas nos últimos cinco ou dez anos na transformação do panorama educativo em termos gerais. Segundo os dados da OCDE (2003), um dos traços relevantes relativamente à década passada reside no esforço de uma maior dotação orçamental para a educação por parte da maioria dos países. A expansão continuada do sistema educativo, com o aumento do número de alunos matriculados em vários níveis, em particular no ensino superior, tem sido acompanhada por uma transformação na composição da população estudantil. Durante a década de noventa, as mulheres ultrapassaram os homens em termos de nível de habilitações: as mulheres jovens têm presentemente maior probabilidade de obterem diplomas universitários, excepto no Japão, na Turquia e na Suiça. Tal não significa, contudo, que não persistam as diferenças entre sexos quanto às opções de formação e de carreira, com os jovens do sexo masculino a preferirem cursos nas áreas da física, matemática e engenharia e as jovens do sexo feminino a optarem pelas ciências sociais e humanas, arte, educação, saúde e segurança social. Em média, nestas últimas áreas dois terços dos diplomados são mulheres, contra menos de um terço nos cursos de matemática e informática e menos de um quarto em engenharia, indústria e construção.

Com efeito, hoje, os desafios colocados aos Estados-Membros e respectivos responsáveis pelas políticas educativas são diversos e complexos. Tal explica-se, justamente, pelas transformações verificadas no papel do Estado, nas estratégias de redução de custos, na descentralização e incentivo à participação da comunidade envolvente, para além de alterações nos currículos e na gestão dos sistemas educativos face à alegada lógica de mercado de cariz produtivista, racionalista e individualista. À não uniformização dos sistemas educativos, que a própria União Europeia não o pretende, contrapõem-se patamares de convergência em torno de questões e problemas comuns aos diferentes níveis e sistemas de ensino e formação profissional, bem como orientações de reforço de iniciativas de parceria e de políticas de cooperação locais, nacionais e internacionais. Nesta sequência, em 2001, a União Europeia apresentou um

documento crucial que define uma abordagem global e coerente das políticas nacionais em matéria da educação, que assenta numa tripla vertente (Comissão Europeia, 2001):

- Aumentar a qualidade e a eficácia dos sistemas de educação e formação;
- Permitir o acesso de todos à educação e à formação "ao longo da vida";
- Abrir os sistemas de educação e formação ao mundo.
- Até 2010, os objectivos que a UE se propõe atingir são expressivos da importância do investimento na educação e formação dos cidadãos. Nesse sentido, definiu-se um plano de acção concreto a seguir pelos Estados Membros com base num conjunto importante de metas a atingir. Estas são:
- 85% dos cidadãos com 22 anos de idade devem ter concluído o ensino secundário;
- Assegurar que não mais de 10% dos cidadãos entre os 18 e os 24 anos abandonem os estudos sem terem concluído o ensino secundário, o ensino profissional ou outro tipo de formação equivalente;
- Estimular um crescimento de 15% do número de total de licenciados nas áreas das matemáticas, ciência e tecnologia e diminuir o desequilíbrio entre os sexos;
- A percentagem de jovens de 15 anos com baixo aproveitamento em literacia deverá ter diminuído pelo menos 20% em comparação com os níveis registados em 2000;
- O nível médio de participação na aprendizagem ao longo da vida dos cidadãos com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos deve equivaler a pelo menos 12,5%;
- Favorecer a formação de chefes de empresas e de trabalhadores independentes.

De um modo geral, estas metas constituirão uma oportunidade crucial para concertar políticas sócio-educativas e modos de intervenção específicos de cada Câmara Municipal em articulação inter-ministerial alargada e global. Assim, a crescente participação municipal na educação, impulsionada por um quadro legislativo adequado, constitui uma das condições fundamentais no cumprimento daqueles propósitos educativos.

Umas das iniciativas que a UE tem vindo a desenvolver desde o início dos anos noventa consiste no incentivo à cooperação transeuropeia, destinada a promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu (INTERREG). Os apoios financeiros têm sido consagrados, essencialmente, à promoção da formulação de respostas comuns nos domínios do desenvolvimento de pequenas e médias empresas (PME), da educação, formação e intercâmbios culturais, dos problemas de saúde nas zonas fronteiriças, da protecção e melhoria do ambiente, de investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT),

das redes energéticas e dos transportes e telecomunicações, bem como ao fomento de sistemas de gestão conjunta de organismos transfronteiriços e transnacionais.

A actual fase dessa iniciativa - INTERREG III (QCA, 2000) - prossegue os objectivos originais, nomeadamente, combater o isolamento das zonas fronteiriças ao nível económico, social e cultural, e reforçar as políticas nacionais relativas às zonas fronteiriças. Em concreto, visa-se promover financeiramente o desenvolvimento regional integrado entre regiões fronteiriças vizinhas, incluindo fronteiras externas e certas fronteiras marítimas (vertente A); a integração territorial equilibrada em toda a Comunidade (vertente B); o melhoramento das políticas e técnicas de desenvolvimento regional e coesão mediante uma acção de cooperação inter-regional (vertente C). Portanto, pretende-se aproveitar as experiências positivas já existentes e consolidar as estruturas de cooperação que permitam: *i*) criar postos de trabalho; *ii*) melhorar a competitividade das zonas abrangidas; *iii*) formular e introduzir políticas de desenvolvimento sustentável; *iv*) fomentar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

Desde modo, iremos inventariar um conjunto de traços relevantes no que diz respeito às políticas educativas, simultaneamente comuns e divergentes, na caracterização da Euro-região. Apresentar-se-ão os principais indicadores da qualidade e eficácia dos sistemas educativos e formativos respectivos, os programas e iniciativas desenvolvidos para promover a aprendizagem ao longo da vida e as estratégias de abertura dos sistemas educativos e formativos ao meio envolvente.

A par de medidas que garantam a coesão social, a igualdade dos cidadãos e o particularismo das culturas e dinâmicas nacionais, importa analisar os principais problemas e dificuldades que persistem e que explicam as assimetrias regionais e sócio-económicas. Estes estão patentes no desigual acesso aos níveis educativos, na insuficiente inovação e investimento no conhecimento, em particular nas tecnologias de informação e de comunicação, na elevada taxa de abandono escolar que se interliga com um outro problema crucial: o do desemprego juvenil.

Ao longo de todo o capítulo tivemos presente a dificuldade de obtenção de informação qualitativa em tempo útil e o carácter insuficiente da mesma. Mesmo assim, aprofundámos, na medida do possível, o nosso conhecimento em torno de algumas das cidades, cruzando-o com as informações recolhidas a partir de algumas entrevistas realizadas e da análise mais pormenorizada de certos programas específicos. Nesse sentido, o presente capítulo, dedicado às políticas sócio-educativas, estrutura-se em torno de quatro aspectos centrais.

Um primeiro que se centra na avaliação do impacto daqueles objectivos definidos no quadro da UE, uns mais imediatos e mensuráveis de acordo com os indicadores previstos, outros mediatos e de longo alcance, em particular no contexto da Euro-região (Norte de Portugal e Galiza). Pretende-se aí fazer um balanço das políticas sócio-educativas já implementadas e das iniciativas previstas para o futuro. Destacar-se-ão ora as posições e os objectivos convergentes com a União Europeia, ora as insuficiências e especificidades das dinâmicas educativas do Eixo Atlântico, utilizando, sobretudo, as fontes secundárias disponíveis e a consulta de bases de dados existentes em termos nacionais e internacionais.

Na sequência desta abordagem mais geral, o segundo ponto do capítulo centra-se na análise do impacto das políticas sócio-educativas na rede das cidades do Eixo Atlântico. A realização de um inquérito (administrado via postal ou via e-mail) e de algumas entrevistas e visitas às diferentes Câmaras permitiram-nos completar a informação disponibilizada nas páginas *Web* de cada uma delas, bem como integrar outras informações e esclarecimentos relevantes na área sócio-educativa.

O terceiro ponto permite-nos aprofundar o impacto de certas iniciativas e medidas sócio-educativas levadas a cabo pelas Câmaras. Recorrendo ao estudo de algumas cidades do Eixo-Atlântico (duas do Norte de Portugal e duas da Galiza), avançamos na compreensão das lógicas de acção que animam os diferentes actores sociais implicados.

Dado o intuito de se realizar um diagnóstico, no último ponto deste capítulo apresenta-se uma súmula das principais linhas de força e de debilidade das políticas sócio-educativas identificadas nos pontos precedentes. Pretende-se, igualmente, avançar na enunciação de "janelas de oportunidades" expressas nas boas praticas identificadas que consubstanciam a afirmação estratégica da região do Eixo Atlântico.

2. Dinâmicas educativas na Euro-Região.

A região do Eixo Atlântico constitui um espaço transfronteiriço que abrange as regiões da Galiza, em Espanha, e o Norte de Portugal. Além da reconhecida semelhança dos territórios abrangidos de ambos os lados da fronteira, esta região é constituída por mais de 6 milhões de habitantes[4] e apresenta-se como um espaço de cooperação e de desenvolvimento no quadro da União Europeia muito relevante. Este espaço transfronteiriço apresenta, porém, assimetrias inter e intra-regionais importantes no que concerne às dinâmicas sócio-educativas.

Uma das primeira informações relevantes prende-se com o "capital demográfico" de ambas as regiões. Com efeito, apesar de apresentar uma população relativamente jovem no contexto da Europa – o que poderá constituir-se como uma das principais oportunidades para o seu desenvolvimento – não podemos deixar de ter presentes as projecções sobre o aumento do *rácio* de dependência dos idosos no contexto da UE para 2010 (pessoas com 65 e mais anos).

A região Norte de Portugal apresenta, ainda que tenuemente, um movimento de inflexão, de acordo com os dados do último Censo. Ou seja, a proporção de jovens (0-14 anos) é de 17,5%, o que representa o valor mais elevado do Continente, enquanto a dos idosos representa, simultaneamente, a mais baixa (14%) (cf. Anexo I: Quadros 1 e 2). Além do agravamento da tendência geral de envelhecimento demográfico, regista-se um aumento do número absoluto de pessoas, resultante do aumento da esperança de média de vida e do incremento da população activa, particularmente do sexo feminino. São, justamente, as regiões do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo que concentram a maioria da população em idade activa.

[4] As regiões organizadas na Euro-região Galiza – Norte de Portugal ocupam uma superfície de 50700Km2 com uma população cerca de 6,35 milhões de habitantes e uma densidade de 125 hab/ km2, superior à média da União Europeia (118 hab/ km2).

Relativamente a Espanha, e de acordo com o Censo de 2001, a estrutura demográfica da região da Galiza apresenta uma evolução diferente, sendo de registar uma baixa da taxa de natalidade nos últimos anos, por oposição a outras regiões (v.g. Andaluzia, Região de Múrcia, Canárias). Em termos nacionais, de 1991 a 2001 observam-se um decréscimo significativo no número de jovens com menos de 15 anos face ao total da população (14,5% contra 19,4%, respectivamente) e um claro processo de envelhecimento da população (17%) (cf. Anexo I: Quadro 3). Há uma concentração de pessoas com 65 anos e mais, sobretudo nas regiões do interior e norte peninsular, sendo as províncias de Lugo e de Ourense da Galiza as que registam um processo de envelhecimento da população mais acentuado (cf. Anexo I: Quadro 4).

Será neste contexto demográfico diferenciado que iremos analisar as dinâmicas educativas da Euro-região e seus impactos nas políticas municipais. As características dos sistemas educativos português[5] - *Lei de Bases do Sistema Educativo* (LBSE) (cf. Anexo I: Fig. 1) - e espanhol - *Lei Orgânica General do Sistema Educativo* (LOGSE, 1990)[6] e, mais recentemente, *Ley Orgânica de Calidad de la Educación* (LOCE) (cf. Anexo I: Fig. 2) - expõem especificidades relacionadas com a posição e as funções do sistema educativo nos contextos nacionais, resultantes de quadros administrativo e político diferenciados.

2.1. Qualidade e eficácia dos sistemas de educação e formação.

2.1.1. Estado da situação.

Perante o diagnosticado "atraso educativo" que caracterizava Portugal na segunda metade da década de oitenta, traduzido no elevado nível de analfabetismo literal no quadro da Comunidade (ainda de 15% em 1988, enquanto a Grécia e a Espanha já se situavam nos 7-9%); nas mais baixas taxas de cobertura, quer da educação pré-escolar, quer da escolaridade obrigatória (3º ciclo do ensino básico) e do secundário, quer ainda do ensino superior; e no mais elevado índice de insucesso escolar no 1º ciclo do ensino básico (entre os 30-40%), a estratégia de desenvolvimento do país passaria, sobretudo, pela valorização do sistema educativo português.

A mudança do panorama do sistema educativo português foi possibilitada e concretizada, em grande medida, pelos contributos comunitários através dos Fundos Estruturais - FEDER e FSE, designadamente do contributo dos (sub)programas operacionais PRODEP I, II (Programa Operacional da Educação) e do PRODEP III, actualmente em vigor (2000-2006)[7]. No início, tratou-se de um forte investimento em infra-estruturas que, progressivamente, cede lugar à criação de estruturas e ao desenvolvimento de dinâmicas de qualidade do sistema educativo. São de destacar os seguintes aspectos:

- A criação de infra-estruturas educativas necessárias à expansão dos ensinos básico e superior.

[5] Lei nº46/86, de 14 de Outubro, com as alterações incorporadas pela Lei nº 115/97, de 19 de Setembro.

[6] Lei 1/1900 de 3 de Outubro.

[7] PRODEP I (1990-1993) absorveu 60% do FEDER e 40% do FSE; PRODEP II (1994-1999) absorveu 45% FEDER e 55% FSE. A despesa prevista no âmbito do PRODEP III apresenta um peso relativo de cerca de 39% de FEDER e 62% de FSE.

- A consagração de uma escolaridade obrigatória de 9 anos, terminando com a idade de 15 anos[8].

- A concepção e aplicação de Programas Interministeriais especificamente vocacionados para a prevenção e o combate ao abandono escolar precoce, primeiro apoiando especialmente a transição do 1º para o 2º ciclo do ensino básico – PIPSE [9] (1988-1992) – e, depois, a transição dos alunos do 2º ciclo para o 3º ciclo do ensino básico - PEPT[10] (1991 - 1998).

- A criação dos Serviços de Psicologia e Orientação Educativa[11], visando uma estratégia de individualização do ensino e de apoio ao aluno, estritamente necessária num contexto de democratização do mesmo.

- A criação de novas ofertas formativas, nomeadamente as Escolas Profissionais, os Cursos Tecnológicos e os Cursos de Educação/Formação, totalmente inexistentes na realidade portuguesas anteriormente ao Prodep I.

- O investimento na formação de professores visando a actualização das respectivas competências e a valorização do trabalho docente.

- Experimentação, através do apoio a projectos-piloto, de respostas não tradicionais no sistema de ensino orientadas para uma maior proximidade ao sistema formativo e às empresas e de formação recorrente, nomeadamente no domínio do combate à info-exclusão.

Perante o assinalável esforço de cobertura e de modernização de infra-estruturas educativas (que passa por uma concepção de escola com equipamento adequado e apetrechada com bibliotecas, mediatecas, laboratórios e infra-estruturas desportivas) verificados na última década, persistem ainda níveis de ensino e zonas geográficas com grandes carências neste domínio, consequência da repartição assimétrica da população portuguesa no território e dos diferentes dinamismos demográficos regionais já referidos.

As últimas décadas são também para Espanha um marco decisivo no que diz respeito às mudanças e à modernização introduzidas no sistema educativo e formativo. Em articulação com as Comunidades Autónomas, o governo tem implementando um conjunto de medidas sócio-educativas com impacto nas dinâmicas municipais. São de destacar os seguintes aspectos mais relevantes do desenvolvimento do sistema educativo espanhol:

- Extensão da educação básica para 16 anos, a idade mínima legal de entrada no mercado de trabalho, em condições de obrigatoriedade e gratuitidade.

[8] Abrangeu como primeira geração a *coorte* de alunos que ingressou no 1º ciclo do ensino básico no ano de 1987/1988.

[9] PIPSE – Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo – Resolução do Conselho de Ministros publicada nos Diários da República, II Série, de 21.1.88 e de 6.10.89.

[10] PEPT – Programa Educação para Todos – Resolução do Conselho de Ministros nº 29/91, publicada no DR nº 128, de 9/8.

[11] Decreto-Lei nº 190/9, de 17/5.

- Reforçar a oferta de educação de qualidade e em igualdade de oportunidades (v.g. idiomas, novas tecnologias de informação e comunicação).

- Prosseguir o esforço de partilha da responsabilidade de aprendizagem entre alunos, famílias, instituições educativas nacionais e autónomas e sociedade em geral.

- Potenciar uma maior flexibilidade entre o ensino geral e o profissional, com a possibilidade de instituir fluxos de mobilidade reversíveis e integrar os três subsistemas da formação profissional (regular, ocupacional e contínua) no sentido da aprendizagem ao longo da vida.

- Promover uma educação para a cidadania activa, reforçando a sua presença nos conteúdos curriculares na educação básica.

- Maior atenção à formação inicial e contínua dos professores, revendo a carreira docente e estimulando o reconhecimento social do seu papel profissional.

A estratégia do "esforço partilhado", tal como a Ministra da Educação e Ciência de Espanha a entende (2004), assenta no apelo da participação de todos, em particular das administrações educativas. Estas devem conceber planos de colaboração entre os centros e os serviços sociais municipais e os técnicos especializados, incluindo planos de abertura e de utilização de instalações escolares para formação complementar, a cultura e o lazer dos jovens e das suas famílias.

2.1.2. Indicadores educativos gerais.

A percentagem de alunos em quase todos os graus de ensino é superior em Espanha face a Portugal, excepto nos níveis do 1º e 3º ciclos, cujo número de alunos matriculados é superior em Portugal. Igualmente, em Espanha há uma maior percentagem de alunos matriculados no ensino pós-secundário e superior (cf. Anexo II: Quadro 1).

Com efeito, ao nível do ensino superior importa considerar as tendências mais recentes de um aumento expressivo do número de candidatos, visível nas percentagens de jovens que prosseguem os seus estudos além da escolaridade obrigatória. Regista-se, igualmente, um aumento do número de professores e de estabelecimentos universitários e politécnicos, de natureza pública e privada, particularmente visível nas décadas de 80 e 90, cujos impactos são muito significativos no que diz respeito ao desenvolvimento de certos centros urbanos, na sua capacidade de atrair uma população jovem, bem como na oferta de serviços e produtos culturais relativamente inovadores.

Em termos nacionais, importa registar o facto de o número médio de alunos por estabelecimento ser inferior nos ensinos infantil e primário comparativamente ao ensino obrigatório. Tal como referimos, estas dinâmicas educativas têm de ser integradas no movimento de regressão demográfica que caracteriza muitos dos países europeus.

A proporção de alunos por professor no ensino primário é superior na UE 15 do que em Espanha e Portugal em 2001 (cf. Anexo II: Quadro 2). Mesmo assim, considerando o número de alunos matriculados na educação infantil, em Espanha, de 1994 até 2004 regista-se um aumento significativo, sendo mais substancial nos últimos cinco anos. O mesmo já não se verifica com o número de alunos matriculados na educação primária, que decresce neste período de tempo. Contudo, a diminuição mais drástica do número de alunos regista-se ao nível do Bacharelato e da Formação profissional (cerca de 50%) e que é mais fortemente sentida de 1999 a 2000.

Tal como no ensino primário, nota-se uma diminuição em 2001 da proporção alunos/ professor no 3º ciclo e ensino secundário em Espanha e Portugal. Isto pode estar relacionado com a diminuição da população desta faixa etária, com o abandono escolar precoce, com o excesso de professores que fazem parte do sistema, etc. (cf. Anexo II: Quadro 3). É possível verificar que a percentagem de alunos matriculados nas instituições públicas é superior em Portugal comparativamente a Espanha e à média dos países da UE 15. De 2000 a 2001 nota-se um ligeiro aumento dos alunos matriculados em instituições privadas nos países da União Europeia (cf. Anexo II: Quadro 4).

Em relação à educação secundária obrigatória (ESO), regista-se um aumento, apesar de, em 2003, se verificar uma ligeira diminuição do número de alunos. De salientar, ainda, que, na educação universitária, se assiste a um ligeiro aumento do número de alunos de 1994 até 2000. Todavia, o número de alunos neste grau de ensino decresce a partir de 2003.

Em Espanha, em 2004/2005, a maior percentagem de estabelecimentos de ensino da Educação Infantil, Educação Primária e Educação Secundária Obrigatória, Educação Primária, ESO e Bacharelato/Formação profissional, e, ainda, estabelecimentos específicos de educação especial pertencem ao ensino privado. Isto poderá significar uma tendência mais acentuada de privatização do ensino em Espanha. Em relação ao ensino público, verifica-se um maior número dos estabelecimentos que apenas asseguram a Educação Primária (95%), o Ensino Obrigatório/Bacharelato/Formação profissional (82%) e a Educação Universitária (69%) (cf. Anexo II: Quadro 5).

Relativamente ao ramo de estudos em Espanha em igual período, verifica-se, por um lado, uma diminuição ligeira do número de alunos nas áreas das humanidades, Ciências Sociais e Jurídicas e Ciências Experimentais. Por outro lado, assiste-se a um aumento do número de alunos nas áreas das Ciências da Saúde e Técnicas. Este aumento do número de alunos nas áreas técnico-científicas vai de encontro às directivas comunitárias no âmbito das políticas educativas (cf. Anexo II: Quadro 6).

Em 1999, 32% da população adulta espanhola entre os 25 e os 34 anos tinha completado a educação secundária obrigatória, contra 11% e apenas 2,4% para os níveis de educação primária e inferior, respectivamente. Em termos nacionais, 33% detém o nível superior, sendo que a Comunidade Autónoma da Galiza se afasta apenas ligeiramente dessa média (31%), apresentando uma percentagem superior à média nacional no nível da educação secundária obrigatória (34,2%) (cf. Anexo II: Quadro 7).

Também aqui se regista uma sobre-representação do sexo feminino no que diz respeito aos níveis de ensino mais elevados: a percentagem de mulheres matriculadas no Ensino Superior é maior em Portugal do que em Espanha e na UE 15. Ao contrário de Espanha, Portugal acompanha a tendência da União Europeia para aumentar a percentagem de mulheres no Ensino Superior (cf. Anexo II: Quadro 8).

Quanto à estrutura das preferências profissionais segundo o sexo, também se verifica, para o caso espanhol, o domínio das mulheres nas áreas das ciências sociais e das que se encontram relacionadas com a saúde e a educação, ao passo que os homens permanecem nas áreas próximas da formação técnica, engenharia e arquitectura. Com base na leitura das informações estatísticas disponíveis, é possível concluir que a maioria dos alunos matriculados no ensino superior em 1999 está distribuído pelas áreas das Ciências Sociais, Ensino Comercial e Direito (37,2%), Engenharia e Construção (14,2%) e ainda Educação (11,9%). Facto que mostra uma tendência dos alunos para seguirem as áreas das Humanidades e Letras (cf. Anexo II: Quadro 9).

De acordo com os últimos dados recolhidos, cerca de 32% do gasto público com educação em 2002 destinou-se à educação infantil, primária e especial. De seguida, e quase com o mesmo valor, vem o gasto com o ensino secundário obrigatório, bacharelato e ciclos formativos e a formação profissional (31%). Neste sentido, pode-se concluir que cerca de 63% dos gastos com a educação se destinam ao ensino/formação obrigatório e qualificante. Importa referir, ainda, que 21% do gasto público com educação é direccionado para a educação universitária. Deste modo, o ensino superior aparece com um peso menos significativo nas prioridades educativas. Além disto, cerca de 16% do gasto público com educação em Espanha em 2004/2005 é atribuído aos subsídios/bolsas (3%), às actividades educativas anexas (6%), à formação ocupacional inicial (4%) e ainda a outros tipos de ensino (3%) (cf. Anexo II: Quadro 10).

Em relação à situação portuguesa, verifica-se que os indivíduos que completaram o 1º, 2º e 3º ciclo do ensino básico são, em termos percentuais, de 35,1%, 12,6% e 10,9%, respectivamente, expressando uma diminuição relativamente aos valores relativos a 1991 (cf. Anexo II: Quadro 11). Nestes três ciclos, a proporção da população masculina é superior à feminina. Quanto aos níveis de ensino secundário e superior apresentam uma dinâmica e uma distribuição por sexo diferente, com proporções de 15,7% e 10,8%, respectivamente, e com prevalência de uma população feminina. Com efeito, entre 1991 e 2001, a proporção de indivíduos com 21 ou mais anos que tinha completado o ensino superior quase duplicou em todas as regiões do País: Lisboa concentrou a maior proporção, tanto em 1991 (7,2%) como em 2001 (13,5%), seguida pelo Algarve (7,3%) e pelo Norte (7,2%) (cf. Anexo II: Quadro 12). Esta tendência para o aumento da formação de nível universitário irá continuar a fazer-se sentir, sendo provável que quatro em cada dez estudantes que finalizaram a escolaridade em 2001 se matriculem em programas de ensino terciário conducentes a graus equivalentes ao bacharelato, ou a graus universitários mais elevados ao longo da sua vida (OCDE, 2003). Com efeito, de 1997 a 2001, houve sempre um aumento do número de alunos inscritos no ensino superior, apresentando, a partir de 2002, uma tendência para uma ligeira regressão. As áreas que mais têm sofrido com este movimento de ascensão foram, no essencial, as ciências sociais, ciências empresariais e direito, humanidades e educação; em movimento contrário, a oferta nas

áreas das engenharias, tecnologia e ciência tende a ser superior à procura por parte dos candidatos ao ensino superior. Igualmente, enquanto que aquelas primeiras áreas de estudo têm sido preenchidas maioritariamente por jovens do sexo feminino, estas últimas permanecem sob o domínio de jovens do sexo masculino. Por outro lado, tem havido um esforço para que se redireccione a estrutura da procura de forma a aumentar o número de alunos nas áreas das ciências da saúde, engenharia e tecnologia, de cariz técnico-científicas, de forma a cumprir, também, um dos requisitos previstos nas directivas comunitárias no âmbito das políticas educativas.

Por outro lado, segundo o Censo 2001, o crescimento económico do país denota um aumento da taxa de emprego em actividades relacionadas com os serviços (59,9%, em 2001), sendo que a actividade económica "Comércio e reparação de veículos automóveis e de bens de uso pessoal e domésticos, alojamento e restauração, transportes e comunicações" empregam 26,5% do total de trabalhadores, ao passo que a área da "Indústria, incluindo a energia" emprega 22,8% e a "Agricultura, caça e silvicultura; pesca e aquicultura" com 5%. Tais transformações no perfil da mão-de-obra indiciam a centralidade que assume hoje a questão das competências e da capacidade de aprendizagem ao longo da vida (cf. Anexo II: Quadro 13).

2.1.3. Indicadores educativos na Euro-região.

Relativamente à Educação Pré-escolar, há uma distribuição irregular da oferta no contexto português, em particular no que diz respeito à falta de infra-estruturas e de profissionais qualificados. Por exemplo, em 2001/02 e em relação ao total do Continente, 39,4% da Região Norte está coberta por estabelecimentos pré-escolares públicos e privados, sendo que se trata de uma região que apresenta uma dinâmica demográfica juvenil muito significativa, com 38% de alunos matriculados (cf. Anexo II: Quadros 14 e 15). Em certas cidades, regista-se um fenómeno de sobre-ocupação, como por exemplo, nas cidades de Braga, Porto, Viana do Castelo e Viseu (cf. Anexo II: Quadro 16).

Por sua vez, no que diz respeito à rede da Educação Escolar Básica obrigatória, em relação ao ensino do 1º ciclo (EB 1) assiste-se, por um lado, a uma diminuição do número de estabelecimentos de ensino na maioria dos concelhos do Eixo Atlântico, sendo no concelho de Guimarães que esta diminuição se faz sentir mais, e, por outro, a um certa pulverização da rede escolar: muitas escolas têm apenas 1 ou 2 lugares de docentes e outras tantas funcionam com menos de 16 alunos (cf. Anexo II: Quadro 17) Esta situação tem conduzido à concentração de esforços no processo de reordenamento das escolas, potenciadas por Centros de Recursos e por uma gestão integrada. Uma das iniciativas nesse sentido tem sido a elaboração da *Carta Educativa*, como veremos mais à frente.

Numa análise mais pormenorizada e evolutiva dos indicadores educacionais pelos concelhos Portugueses da Região do Eixo Atlântico verifica-se, justamente, que, de 1995/96 a 2001/02, o número de estabelecimentos de EB 1 apenas aumentou nos Concelhos de Braga e do Porto (capitais de distrito). Além disso, também é possível constatar que os Estabelecimentos de Ensino do 1º ciclo diminuíram nas cidades mais interiores, como nos casos de Bragança, Chaves e Vila Real. Isto pode estar associado à diminuição da taxa de natalidade, atrás referida, bem como à interioridade que caracteriza estes concelhos.

Quanto às escolas do 2º e 3º ciclos (EB 2 e 3), estas apresentam taxas de cobertura diferenciadas e apoios desiguais, sendo de referir que, segundo os dados da Direcção Regional da Educação do Norte (DRENorte), essas taxas são de 28% contra 42% em termos nacionais.

Também a este nível se observa uma diminuição sobretudo de escolas do 2º ciclo nos concelhos mais interiores (Chaves, Bragança), certamente relacionada com o número de alunos nestes concelhos. Tal como nos estabelecimentos de ensino, o pessoal docente concentra-se nas regiões do Grande Porto (34%) e do Tâmega (13,7%). Porém, em relação à região do Alto Trás-os-Montes (7,1%), apesar de registar um dos maiores números de escolas, não apresenta uma percentagem significativa de professores (7%) (cf. Anexo II: Quadro 18). Isto pode estar relacionado com a interioridade que esta região apresenta, desmotivando a fixação dos professores. De resto, esta tendência já tinha sido referida no *Segundo Estudo do Eixo Atlântico* relativo às dinâmicas urbanas. Verifica-se, igualmente, um aumento significativo do número de estabelecimentos do 2º ciclo nos concelhos de Braga, Porto e Vila Nova de Gaia.

É possível concluir que o número de estabelecimentos de ensino do 3º ciclo e dos docentes não sofreu grandes alterações nos concelhos portugueses do Eixo Atlântico. Porém, ao nível das NUTS do Cávado e Ave regista-se uma percentagem bastante significativa de alunos matriculados neste nível do ensino. Isto poderá significar um aumento no número médio alunos/professores nesta região do país. As consequências desta situação apenas poderão ser analisadas com base na taxa de sucesso/insucesso escolar.

A dinâmica educativa ao nível do ensino profissional no Norte de Portugal pode ser medida, em parte, pelo número significativo de Escolas Profissionais no contexto nacional: 38,7% que, para além da sua expressão na Região do Grande Porto (32,6%), assume importância também nas regiões do Minho-Lima (16,3%) e do Ave (15,1%). Zona tradicional de forte industrialização e de prestação de serviços (v.g. turismo, no caso de Viana do Castelo), a pressão para uma profissionalização da mão-de-obra explica o desenvolvimento deste nível de ensino, registando percentagens de alunos matriculados e de docentes relativamente significativas.

Atendendo a alguns indicadores, para o ano escolar 2001/2002, a região da Galiza representa apenas 8% do total dos estabelecimentos educativos existentes em Espanha. Comparativamente à média nacional, a região da Galiza possui, contudo, a maior percentagem de Estabelecimentos do ensino Pré-escolar e Primário, sendo que a maior percentagem de estabelecimentos de ensino se encontra nas províncias da Coruña (42%) e de Pontevedra (35%). Estas duas províncias possuem a maioria dos Estabelecimentos de ensino da região da Galiza (77%). De destacar, igualmente, o peso significativo da Educação Primária nas províncias de Lugo e Ourense, pelo que a maioria dos estabelecimentos de ensino destas duas províncias pertence a este grau de ensino. Outro aspecto importante reporta-se à percentagem elevada de estabelecimentos de Educação infantil nas províncias de Pontevedra e Coruña. Além disso, convém salientar que estas duas províncias também possuem a maior percentagem de centros específicos de educação especial.

2.2. Desafios educativos.

2.2.1. Combater o abandono escolar precoce.

Apesar de no ponto precedente se apresentarem indicadores que denotam uma importante dinâmica educativa, acompanhada de medidas sócio-políticas de modernização do sistema educativo, a verdade é que, face às metas projectadas para 2010 no conjunto da UE, persistem problemas comuns aos dois países. Um deles prende-se com o abandono escolar precoce.

Portugal debatia-se, e ainda hoje se debate, com o problema da saída precoce ou do abandono escolar, em sentido lato[12]. Segundo dados divulgados pela Comissão Europeia, Portugal tem a maior taxa de abandono escolar precoce da União, acima do dobro da média comunitária. O relatório conjunto sobre o emprego na UE refere que a taxa de abandono escolar precoce em Portugal foi de longe a mais elevada em 2001, 45,2%, ao passo que a média comunitária se situa em 19,4%. Em números reais, são mais de 30 mil alunos que anualmente abandonam os estudos sem completar a escolaridade obrigatória, número, aliás, reconhecido pelo próprio Ministério da Educação (PNAPAE, 2004). Nesse sentido, a Comissão Europeia já alertou Portugal que os maiores desafios que o país terá de enfrentar na área do emprego são a luta contra o abandono escolar e o investimento na formação contínua. Do lado de Espanha também são notórias as preocupações com o número elevado de jovens que não termina com êxito a educação secundária (29%), contribuindo para processos de exclusão profissional e social dos jovens com menor rendimento escolar (cf. Anexo II: Quadro 20)

Por outro lado, o abandono escolar apresenta uma proporção mais significativa no sexo masculino. Contudo, os casos Português e Espanhol mostram significativas diferenças de género no que diz respeito ao abandono escolar. Isto pode estar relacionado com vários factores, tais como a necessidade da mulher ter mais qualificações para aceder ao mercado de trabalho, a valorização pessoal, entre outros.

Além dessa informação, a percentagem de abandono escolar precoce da população dos 18 aos 24 anos em 2001 na UE 15 é de cerca de 19% (cf. Anexo II: Quadro 21). Assim, ao analisar o caso português, em 2001, verifica-se que a situação é bastante preocupante: quase metade (45%) da população dos 18 aos 24 anos abandonou o sistema de ensino. Para Espanha, a percentagem é cerca de 29%. Ao comparamos este valor com o da média da UE 15, constatamos que o abandono escolar em Portugal triplica comparativamente à média dos países da UE 15.

A complexidade do fenómeno do abandono escolar é expressiva da diversidade de configurações em função do país, da região, do grau de ensino ou ainda dos contextos sócio-económicos, culturais e familiares considerados. Sabe-se que um dos factores centrais é o insucesso escolar, visível nas taxas de retenção e de fracassos ao nível do contexto escolar. Além desta razão, outra são apontadas, tais como: a desmotivação e desinteresse pelo prosseguimento de estudos, o desnível entre a idade cronológica e o nível escolar,

[12] Assumimos a equivalência dos termos apenas neste contexto, já que se sabe que o conceito de abandono escolar é relativamente diverso na literatura científica sobre a Educação. Para uma melhor clarificação cf. *www.min-edu.pt*.

dificuldade de integração no ambiente escolar e de relacionamento com os professores e/ou colegas, a inadaptação à escola, o interesse por outras actividades, nomeadamente a atracção pelo mercado de trabalho, e o absentismo. Do lado das famílias, o perfil que enquadra estes jovens relaciona-se directamente quer com as carências económicas e financeiras da família de origem, quer com as reduzidas expectativas das famílias relativamente aos educandos e, simultaneamente, alheamento e desvalorização das culturas escolares.

A importância de iniciativas de combate e de promoção da educação, como, por exemplo o *Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar do lado de Portugal* (PNAPAE) e, do lado de Espanha, a *Ley Orgânica de Calidad de la Educación* (LOCE), passará, justamente, pelo esforço em valorizar socialmente a escola, em abrir as suas portas ao meio envolvente, aos diferentes agentes educativos, à cidade, ao país, ao mundo.

Tal cenário apresenta-se mais preocupante se atendermos às assimetrias persistentes na Euro-região. Com efeito, verifica-se, para o caso português, que as zonas do país relativamente mais afectadas pelo abandono escolar e saída precoce são as zonas do Tâmega, do Ave, do Cávado e do Alto Trás-os-Montes, justamente municípios industrializados que integram a região Norte de Portugal. Dada a gravidade deste problema no contexto português, e com o lema «Eu não Desisto», o PNAPAE tem como grande objectivo reduzir para menos de metade as taxas de abandono escolar e de saída precoce até 2010. No conjunto das recomendações, destacam-se, particularmente, algumas com impactos importantes na dinamização sócio-educativa:

- A criação da figura do tutor escolar para acompanhamento das crianças em risco de abandono.
- O desenvolvimento de um programa específico de Formação de Professores.
- Em matéria de complementos educativos, a criação de um Plano de Português Língua Não Materna, de um Plano de Promoção da Leitura e da Escrita e de um Plano específico para o Apoio ao Ensino e Aprendizagem da Matemática.
- A dinamização de um Programa de Apoio e Financiamento a Actividades Extra-Curriculares - *Depois das Aulas*.
- A criação do Programa Pais na Escola.
- A implementação da metodologia e dos referenciais para reconhecimento, validação e certificação de competências com equivalência ao actual Ensino Secundário.
- O desenvolvimento de uma campanha de sensibilização dirigida essencialmente aos jovens que abandonaram o sistema de ensino com os anos de final de ciclo incompletos (9.º e 12.º anos).

A filosofia que preside a este projecto de luta contra o abandono escolar assenta numa política de articulação inter-ministerial alargada, global e local, e de envolvimento da sociedade para a prevenção do abandono escolar. Em particular, destaca-se o envolvimento necessário de agentes dos sectores público,

social e privado: Ministérios, Autarquias, Empresas, Instituições Privadas de Solidariedade Social, Organizações Não Governamentais e Associações de Desenvolvimento Regional e Local, para uma política nacional e local de prevenção do abandono escolar.

2.2.2. Centragem nas competências básicas.

Para que um país prepare de forma integrada e duradoura as suas gerações, importa que contemple, igualmente, outras condições e critérios para a construção da qualidade e da excelência a todos os níveis da sociedade. Uma dessas condições passará, certamente, pela capacidade de promover o acesso e a expansão progressiva das gerações recentes às diferentes formações iniciais, flexibilizando as opções e os seus percursos por fileiras de estudo inovadoras e articuladas com as exigências de mercados de emprego no perfil de empregabilidade dos seus futuros trabalhadores.

Com base no estudo internacional PISA (Programme for International Student Assessment), torna-se crucial investir nas competências básicas – literacia (leitura, matemática e ciência) de modo a cumprir igualmente um dos objectivos da Agenda de Lisboa que a UE se propôs atingir.

De acordo com um estudo colectivo (Benavente, *et al*:1996), a literacia traduz a capacidade da população portuguesa dos 15 ao 64 anos usar as competências de leitura, de escrita e de cálculo na vida diária (social, profissional e pessoal). Os autores elaboram uma grelha de cinco níveis para medir o grau de literacia, combinando o grau de dificuldade na realização de tarefas com um determinado nível de aptidão demonstrado na sua execução: Nível 0 – total incapacidade para resolver qualquer tipo de tarefa; Nível 1- capacidade para resolver apenas tarefas pouco exigentes; Nível 2 – capacidade de associação literal ou aproximada entre palavras ou expressões; Nível 3 – capacidade de processar a informação com um grau mais elevado de complexidade, por exemplo, a capacidade de integrar informação de diversas fontes de forma a elaborar resumos ou fundamentar conclusões; Nível 4 – pressupõe a capacidade de processamento e integração de informação múltipla ao nível mais complexo. Considerando essa escala, quase 70% dos activos portugueses apenas se situavam nos níveis 1 e 2 (*Ibidem*).

Com a actualização dos resultados mais recentes e as comparações internacionais (Gomes, *et al*: 2000), confirma-se a concentração acentuada da população portuguesa nos níveis mais baixos de literacia. No nível 1, apresentamos o valor mais o baixo: 17% de alunos contra uma média de 12% no espaço da OCDE. Em relação aos níveis 2, 3, 4 e 5, as médias portuguesas são, pela mesma ordem, 25%, 27%, 17% e 4%, sendo as médias da OCDE, respectivamente, de 22%, 29%, 22%, e 9%. Porém, o cenário afigura-se mais preocupante se atendermos à percentagem de alunos que nem sequer atingiu o nível 1, revelando sérias dificuldades em usar a leitura como um instrumento efectivo para a extensão de conhecimentos e competências noutras áreas. Nesta situação encontram-se 10% dos alunos portugueses, sendo a média no espaço da OCDE de 6%. Trata-se de alunos que poderão estar em risco não só na transição inicial da educação para o trabalho, mas também na possibilidade de usufruírem de outras aprendizagens ao longo da vida.

Para a situação portuguesa, sabe-se que os alunos de 15 anos têm um desempenho médio modesto em literacia de leitura, matemática e ciências comparativamente aos restantes países da OCDE. De entre todos os 32 países que integram o estudo internacional (27 da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, o Brasil, a Letónia, o Liechtenstein e a Rússia) envolvendo 256 mil estudantes e nos vários domínios considerados, Portugal ocupa os últimos lugares nos desempenhos de leitura, matemática e ciência, sendo que Espanha apresenta uma situação mais favorável relativamente a Portugal.

Além disso, a distribuição regional dos resultados é significativa da assimetria que se pode registar globalmente, mais uma vez, entre a região de Lisboa e Vale do Tejo, que se encontra próxima da média da OCDE, as outras regiões que se distanciam em média em 50 ou mais pontos (v.g. Ilhas, Alentejo e Algarve). Em termos de distribuição por sexo, as raparigas apresentam, em média, melhores resultados nas competências de leitura do que os rapazes, sendo esta diferença estatisticamente significativa; porém, na matemática, são os rapazes que mais se destacam no conjunto dos países; e nos conhecimentos científicos não se registam diferenças significativas.

2.2.3. Incentivo à aprendizagem "ao longo da vida"

Trata-se, igualmente, de conceber o sistema educativo de modo a responder ao desafio de uma aprendizagem ao longo da vida, de permanentemente contribuir para a requalificacão da população activa. O apelo à participação colectiva e cívica dos diferentes actores colectivos e individuais de cariz internacional, nacional e local, constitui uma outra das condições da construção do projecto educativo. Nesse sentido, um "espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida" permitirá aos cidadãos europeus passarem livremente de um ambiente de aprendizagem para um emprego, de uma região ou de um país para outro, a fim de utilizarem da melhor forma as respectivas competências e qualificações. Assim, as iniciativas a tomar devem apontar, simultaneamente, para uma aprendizagem desde o ensino pré-escolar até à pós-reforma, e abrange qualquer tipo de educação (formal, informal ou não formal).

Considerando os indicadores da participação na aprendizagem ao longo da vida dos cidadãos com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos, poder-se-á dizer que os investimentos nas últimas décadas são notórios. Porém, Portugal ainda se apresenta na cauda da Europa. Apenas 3,7% da população dos 25 aos 64 anos participa em actividades educativas/formativas (cf. Anexo II: Quadro 22).

É importante destacar que a percentagem de população feminina que participa neste tipo de acções é superior à masculina, tanto na UE 15 como em Espanha e Portugal. Um dos aspectos que poderá estar na base deste fenómeno serão as dificuldades que a mulher tem em aceder ao mercado de trabalho.

Igualmente, é possível verificar que a maioria da população da UE 25 (66,4%) e da UE 15 (63,4%) concluiu pelo menos o 3º ciclo do ensino Básico e o Ensino secundário. Importa destacar o caso português, visto que apenas 22,2% da população concluiu pelo menos o 3º ciclo do ensino básico e o ensino secundário, percentagem que fica muito aquém da Europeia e que nos coloca na cauda da Europa no ensino/formação de adultos (cf. Anexo II: Quadro 23).

Ao analisar a população dos 18-24 anos por tipo de actividade em 2001, pode-se concluir que a educação/formação em alguns países pode não ser determinante para assegurar um lugar no mercado de trabalho. Com efeito, apenas 16% da população da UE15 frequenta actividades de ensino/formação ao mesmo tempo que está empregada, percentagem que desce bastante em países como Portugal e Espanha, onde apenas 7% da população empregada frequenta o sistema de ensino. Deste modo, torna-se bastante interessante verificar que a maioria da população empregada (48%) em Portugal se encontra fora do sistema de ensino, facto que poderá significar a não correlação entre maior formação e maior facilidade em aceder ao mercado de trabalho. Pelo contrário, notam-se grandes dificuldades da população que frequenta qualquer grau de ensino em aceder a um emprego. Os casos de Portugal e de Espanha são bem claros, uma vez que mostram que grande parte da população, 45% no caso Espanhol e 36% no Português, que frequenta o sistema de ensino sente grandes dificuldades em conseguir um emprego (cf. Anexo II: Quadro 24).

Igualmente, no que diz respeito à aprendizagem ao longo da vida, verifica-se que em 2001 a percentagem da população da maioria dos países da UE 15 que investiu em aprendizagem ao longo da vida é superior à de países como Portugal e Espanha. Os valores para 2001, em Espanha, são de cerca de 5% e, em Portugal, apenas 3% da população investiu em aprendizagem ao longo da vida (cf. Anexo II – quadro 25).

3. Cidades, espaços educativos do Eixo Atlântico.

3.1. A iniciativa da "Cidade Educadora"

Presentemente, a cidade, grande ou pequena, dispõe de inúmeras possibilidades educativas em conjunto com as várias instituições sociais, como a escola e a família. A "cidade educadora", iniciativa lançada em Espanha, em 1990, durante o 1º Congresso Internacional de Cidades Educadoras (AICE), resulta de um acordo de municípios que se comprometeram em transformar os locais públicos em espaços educativos para a população, sem excluir qualquer faixa etária ou classe social.

O termo do compromisso da associação, chamado "Carta de Barcelona", define um conjunto de princípios básicos, sendo que ideia máxima é a de que a educação não deve ser exclusivo das escolas. O primeiro parágrafo da Carta diz-nos que: "Todos os habitantes de uma cidade terão o direito de desfrutar, em condições de liberdade e igualdade, dos meios e oportunidade de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal que a própria cidade oferece". Desde então, mais de 30 países e quase 300 cidades associadas têm apresentado experiências em três redes temáticas: *i*) combater o insucesso escolar; *ii*) promover a transição escola-trabalho; *iii*) promover uma educação assente numa cidadania activa e responsável. A partir destes objectivos centrais, as cidades investem, através de uma articulação entre os diversos espaços de aprendizagem (v.g. escola, organizações não governamentais, associações diversas) numa formação integral nestes espaços de aprendizagem. Com efeito, perante a complexidade e os desafios de uma "sociedade de informação", existe hoje a convicção de que a escola sozinha não tem condições de transmitir todos os conhecimentos e informações do mundo contemporâneo aos seus alunos.

Espanha apresenta-se como o país que mais cidades tem associadas (cerca de 174). Praticamente todas as cidades da Galiza, excepto Vilargarcia de Arousa, Monforte de Lemos e Ourense, integram o projecto das "Cidades Educadoras". Em relação ao Norte de Portugal, o cenário é praticamente oposto. Somente Porto e Braga se encontram associadas ao referido projecto. Esta primeira observação poderá, desde já, sugerir uma maior atenção e empenho por parte dos municípios galegos na transformação da cidade numa escola "fora dos muros" de aprendizagem convencionais.

Além deste primeiro enquadramento, importa considerar os principais indicadores já referenciados nos pontos precedentes sobre as dinâmicas educativas, em geral, e, em particular, na Euro-região, realçando, deste modo, as principais transformações das cidades que integram o Eixo atlântico. Impõe-se, por conseguinte, potenciar as vantagens diversas que resultam da complementaridade das cidades em termos de competitividade, destacando-se, neste ponto do capítulo, as que potenciem uma cidadania europeia e euro-regional participativa enraizada na riqueza e diversidade sócio-cultural de cada região.

Com base na apresentação, ainda que breve, dos programas sócio-educativos desenvolvidos pelas cidades incluídas no Eixo Atlântico, será possível identificar, desde já, alguns dos traços, discriminando quer as cidades que mais se aproximam uma das outras, quer as que se encontram nos extremos. Este primeiro retrato será construído com base em indicadores disponíveis nas várias fontes de informação do lado de Portugal e de Espanha, utilizando, igualmente, a informação recolhida mediante o inquérito por questionário aplicados aos municípios do Eixo Atlântico. A dificuldade de se obter informação relativamente padronizada para as duas regiões Galiza e Norte de Portugal, por nós solicitada em tempo útil para a redacção deste capítulo, além de muita se apresentar incompleta, constituiu, certamente, uma limitação no aprofundamento do esforço analítico desejado que temos de ter em conta. Optámos, por isso, sempre que possível, por ilustrar os diferentes aspectos analisados com a informação disponível relativa às cidades. Não se pretende, deste modo, apresentar uma análise completa e exaustiva de todas as cidades.

3.2. Enquadramento das cidades do Eixo Atlântico.

A recolha de um conjunto de indicadores relativamente comparáveis entre si permite-nos contextualizar, de forma sucinta, as cidades do Norte de Portugal e da Galiza.

A partir de informação estatística produzida nos quadros institucionais respectivos, nomeadamente nos Censos de 2001, optámos por nos centrarmos nos indicadores territoriais, demográficos, económicos e educacionais.

Olhando para o conjunto das cidades do Norte de Portugal (cf. Quadro 1), poder-se-á dizer que há a registar, desde já, algumas disparidades importantes em termos territoriais. Há cidades que apresentam um elevado número de habitantes residentes, como sejam as cidades do Porto, Vila Nova de Gaia, Braga e Guimarães, contra outras que se caracterizam pelo reduzido número de habitantes como Peso da Régua, Bragança, Chaves e Vila Real. Estas últimas cidades localizam-se no interior do país e cobrem áreas territoriais maiores, pelo que apresentam baixos níveis de densidade populacional. A questão da distância entre freguesias, por um lado, e o isolamento das populações residentes, por outro, explicam, em grande

medida, algumas das especificidades ao nível da acção educativa nestes concelhos mais interiores e com menos habitantes. Igualmente, os outros concelhos que apresentam uma elevada densidade face à média nacional (113,2 hab/km^2), como sejam, por exemplo, as cidades do Porto e de Vila Nova de Gaia, apresentam outros desafios ou constrangimentos da acção camarária no domínio sócio-educativo.

Quanto à componente demográfica, regista-se, em 2002, um índice de envelhecimento relativamente mais acentuado nas cidades do interior, incluindo também o Porto, ao contrário do que acontece nas cidades de Vila Nova de Gaia, Braga ou Guimarães. Correlativamente, as taxas de natalidades verificadas permitem corroborar aquelas evoluções e acentuar o perfil de menor crescimento demográfico. Mesmo assim importa destacar que, entre todas as regiões, a do Norte de Portugal apresenta a maior variação positiva nos últimos dez anos (cerca de 2,6%).

Quadro 1: Conjunto de indicadores de caracterização das Cidades do Norte de Portugal.

Cidades / Indicadores	Braga	Bragança	Chaves	Guimarães	Peso da Régua	Porto	Viana do Castelo	Vila Nova de Gaia	Vila Real
Indicadores Territoriais									
Nº de Freguesias (2003)	62	49	51	68	12	15	40	24	30
Nº de Hab. residentes (2001)	164192	34750	43667	159576	18832	263131	88631	288749	49957
Área/ km^2 (2003)	183,3	1173	591,3	241,3	94,2	41,5	318,6	168,7	377,1
Densidade populacional hab/km^2 (2002)	910,6	29,5	73,8	663,9	194,6	6 042,7	279,9	1 739,0	132,7
Indicadores Demográficos									
Índice de envelhecimento (2002) (%)	60,6	147,9	151,3	56,6	97,9	145,4	109,5	76,9	98,8
Taxa de natalidade (2002) %0	13,5	8,8	8,1	11,3	9,8	9,6	10,1	12,1	11
Indicadores Económicos									
Taxa de actividade H/M (%) (2001)	51,9	42	39,8	53,8	42,3	48,1	46,2	52,8	44,5
Taxa de Desemprego H/M (%) (2001)	6,9	6,8	10,3	5,3	7,0	10,2	7,1	8,1	7,8
Indicadores Educacionais (População residente total)									
Taxa de analfabetismo (%) (2001)	5,8	12,2	12,5	7,4	11,9	4,8	7,5	5,4	9,1
% População sem nenhum nível de ensino (2001)	12,3	15,8	15,8	13,8	15,9	9,3	12,7	11,7	14,0
% População com o 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico (2001)	55,4	55,3	60,1	57,9	64,8	49,9	60,9	58,1	55,5
% População com o ensino secundário (2001)	17,0	13,9	13,4	12,2	11,5	17,1	15,0	17,8	15,3
% População com o ensino médio (2001)	1,0	0,7	0,7	0,4	0,5	1,8	0,6	0,8	0,9
% População com o ensino superior (2001)	15,5	14,3	10,0	6,2	7,4	21,7	10,8	11,5	14,4

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001 (Resultados Definitivos)

Os indicadores económicos seleccionados revelam uma importante taxa de actividade para ambos os sexos, sobretudo para as cidades do litoral, sendo Chaves a que se situa no nível mais baixo de actividade económica. Em 2001, o desemprego, por sua vez, atingindo sempre mais as mulheres do que os homens, apresenta maior expressão estatística nos concelhos de Chaves (10,3%), Porto (10,2%) e Vila Nova de Gaia (8,1%), claramente acima da média nacional (7,8%).

No que diz respeito aos indicadores educacionais, poder-se-á observar que todas as cidades registaram, em 2001, em comparação com 1991, uma importante diminuição da taxa de analfabetismo. Mesmo assim, são de destacar os valores relativamente significativos de analfabetismo nas cidades do interior: Chaves (12,5%), Bragança (12,2%) e Peso da Régua (11,9%). As que registam percentagem mais baixa são Porto (4,8%) e Vila Nova de Gaia (5,4%). Estes valores serão tanto mais significativos se acrescentarmos as percentagens de habitantes residentes que não possuem nenhum nível de ensino formal, podendo saber ler e escrever.

As percentagens mais elevadas do nível de ensino atingido por toda a população residente localizam-se nos três ciclos que integram a escolaridade básica obrigatória. Relevante parecem ser as percentagens dos jovens que seguem o ensino secundário ou o ensino médio. Na primeira situação, poder-se-ão ler as percentagens mais elevadas como expressão de um maior investimento em percursos escolares mais prolongados, projectando-se atingir o nível do ensino superior (universitário ou politécnico). Na segunda situação, o indicador da percentagem de ensino médio indica, pelo contrário, a opção por percursos escolares mais curtos e mais vocacionados para a profissionalização, entrando no mercado de trabalho mais cedo. Ora, tendo presente este quadro de análise, refira-se, desde já, a importância residual do ensino médio em todos os concelhos do Norte de Portugal. Os que parecem, mesmo assim, representar algum esforço nesse sentido são, por exemplo, Porto (1,8%) e Braga (1%).

Os que concretizaram um percurso escolar mais longo ao atingir o ensino superior são maioritários do Porto (21,7%), Braga (15,5%), Bragança (14,3%) e Vila Real (14,4%). No caso das últimas duas cidades do interior do Norte de Portugal, aquelas percentagens revelam, em grande medida, o poder de dinamização das universidades do Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) e da Beira Interior (UBI), respectivamente. Nota algo dissonante parece ser a situação de Guimarães que, usufruindo do Pólo de Azúrem da Universidade do Minho, apresenta uma percentagem de população residente com o nível de ensino superior de apenas 6,2%. Importa, neste caso, questionar o poder de atracção da universidade neste concelho e, sobretudo, relacioná-lo com o tecido produtivo envolvente no que diz respeito ao emprego de uma mão-de-obra jovem apenas com a escolaridade básica obrigatória.

A leitura que se pode fazer para o caso das cidades da Galiza que integram o Eixo Atlântico (cf. Quadro 2) não se afasta muito do enquadramento genérico das cidades portuguesas que acabámos de expor. Com efeito, basta atender, igualmente, aos indicadores seleccionados[13] para se perceber que também são as cidades do interior que apresentam uma menor densidade populacional face às do litoral. Os concelhos de

[13] Foram seleccionados, igualmente, aqueles indicadores que nos permitem estabelecer alguma comparabilidade entre as cidades do Norte de Portugal e as da Galiza.

Monforte de Lemos e de Lugo são os mais representativos do conjunto dos concelhos quanto ao menor número de habitantes e à menor densidade habitacional por Km2. Já os concelhos de Corunha, Ourense e Vigo são aqueles que apresentam os valores mais elevados para esses dois indicadores.

Tratam-se, na sua maioria, de cidades com um envelhecimento muito significativo sobretudo no caso de Monforte de Lemos, Ferrol e Corunha, sendo que, à excepção de Corunha, são as cidades que registam também taxas brutas de natalidade inferiores comparativamente às outras cidades.

A taxa de actividade centra-se em torno dos 50%, com cidades que apresentam um valor inferior como, por exemplo, Monforte de Lemos e Ferrol. Em temos gerais, esta menor percentagem de actividade que se regista na região de Galiza, contrastando sensivelmente com a região Norte de Portugal, relaciona-se com os elevados valores de desemprego para aquela região. Com efeito, a este nível pode-se adiantar que esta é uma das diferenças significativas a realçar na comparação das duas regiões. Em 2001, o desemprego, atingindo sempre mais as mulheres do que os homens, apresenta maior expressão estatística nas cidades de Ferrol (17,6%), Vilagarcia de Arousa (15,9%), Vigo (14,7%) e Corunha (13,9%).

Relativamente aos indicadores educativos, e considerando apenas a população com 16 e mais anos, os baixos níveis de analfabetismo são, certamente, um primeiro dado a destacar no conjunto das cidades do Eixo Atlântico. A cidade que se apresenta melhor posicionada a este nível parece ser a Corunha (0,9%) e a pior posicionada Vilagarcia de Arousa (1,6%). Por outro lado, se se considerar a percentagem da população com menos de cinco anos de escolaridade, os valores que se registam são, pelo contrário, expressivos de um nível de iliteracia. Neste caso, pode-se atender aos valores registados nas cidades de Monforte de Lemos (14,4%), Ourense (10,9%) e Lugo (10,1%). Igualmente, a percentagem de indivíduos que não completam a escolaridade obrigatória (ESO ou EXB completo) é, para o ano de 2001, extremamente significativa na maioria das cidades. Quer isto dizer que a questão do abandono escolar se apresenta como uma realidade de contornos sociais a merecer, da parte dos municípios, além de todos os outros parceiros sociais intervenientes no processo educativo em sentido amplo, uma atenção redobrada. As percentagens localizam-se acima dos 20%, com apenas duas excepções: Corunha (17,1%) e Santiago de Compostela (19,3%). Em consequência, compreendem-se as relativas baixas percentagens dos que completam o ensino básico obrigatório (duração de 16 anos) comparativamente aos valores registados para as cidades do Norte de Portugal.

Quadro: Indicadores de caracterização das Cidades de Galiza – Espanha.

Indicadores \ Cidades	Corunha	Ferrol	Monforte de Lemos	Ourense	Lugo	Pontevedra	Vigo	Vilagarcia de Arousa	Santiago de Compostela
Indicadores Territoriais									
Nº de Habitantes (2001)	236379	77950	19091	107510	88414	74942	280186	33496	90188
Densidade Populacional hab/km2 (2001)	6.286,7	943,7	95,7	1.272,3	268,1	604,4	2.530,8	741,6	408,8
Indicadores Demográficos									
Índice de envelhecimento (2001)	115,5	124,7	170,3	95,9	97,3	73,1	79,1	80,3	82,4
Taxa bruta de natalidade (2001)	8,07	6,45	6,2	6,7	7,8	8,9	8,5	7,9	7,5
Indicadores Económicos									
Taxa de actividade H/M (2001)	53,4	46,7	44,7	52,1	54,2	54	55,3	53,4	56,1
Taxa de Desemprego H/M (2001)	13,9	17,6	13,4	12,9	12,4	12,2	14,7	15,9	12,2
Indicadores Educacionais (População com 16 e mais anos)									
Taxa de analfabetismo (2001)	0,9	1	1,3	1,2	1,4	1,1	1	1,6	1,4
% População com menos de 5 anos de escolaridade (2001)	6,5	8,1	14,4	10,9	10,1	7,2	8,4	9,2	9,2
% População sem completar o bacharelato elementar, ESO ou EXB (2001)	17,1	22,8	28,9	22	20	22	23,3	21,1	19,3
% População com bacharelato elementar, ESO ou EXB completo (2001)	29,1	28,6	23,3	24,2	26,6	26,4	26,9	36,4	23
% População com bacharelato superior (2001)	16,6	14,5	12,4	16,9	14,8	17,1	14,8	12	14,9
% População com FPI, FP de grau médio e superior (2001)	10,3	9,6	9,4	7,9	9,1	8,2	10,6	8,1	9,1
% População com ensino técnico (2001)	8,9	7,8	5,3	8,9	9,8	8,6	7,2	6,1	9,1
% População com ensino superior e doutoramento (2001)	10,5	7,6	5	8	8,4	9,3	7,9	5,6	14

Fonte: I.G.E. Elaboración propia a partir de INE - Censos de poboación e vivendas 2001 (Informação municipal)

Quanto à importância dos itinerários escolares alternativos, além daquele que permite aceder directamente ao ensino superior universitário, as percentagens de indivíduos com cursos formais de grau médio e superior e de ensino médio são muito mais expressivas e significativas no contexto das cidades da Galiza, ao contrário do que acontece com as cidades vizinhas. Também se compreende, em certa medida, que os valores registados de nível de ensino superior universitário e doutoramento sejam relativamente mais baixos. Com efeito, Monforte de Lemos e Vilagarcia de Arousa registam apenas 5% e 5,6%,

respectivamente, da sua população com o nível de estudos mais elevado. Apenas Santiago de Compostela e Corunha apresentam percentagens acima dos 10%.

De um modo geral, podemos diagnosticar certas cidades que tendem a acumular um conjunto de debilidades ou pontos frágeis nas suas dinâmicas de desenvolvimento municipal, corroborando o cenário das assimetrias intrarregionais já traçado (Azevedo, 2004; Silva e Cardoso, 2004).

3.2. Acção municipal na área sócio-educativa.

Apesar de as competências dos municípios consagradas pela lei, do lado português, se centrarem nos jardins-de-infância e na educação básica do 1º ciclo e se limitarem à questão de apoio aos transportes, importa registar os esforços da acção municipal no sentido de complementar o ensino curricular e extra curricular. Nesse sentido, de um modo geral, os municípios podem desenvolver vários programas de acção sócio-educativa nos seguintes domínios: *i)* na educação pré-escolar, básica do 1, 2 e 3 ciclos, secundária; *ii*) na ocupação dos tempos livres; *iii*) no combate à info-exclusão; *iv*) e no apoio a crianças/ jovens com necessidades especiais.

De forma transversal, e apesar de alguns destes domínios envolverem, além dos municípios, outros parceiros sociais, públicos ou privados, na sua efectiva realização, poder-se-á, desde já, dizer que se registam diferenças significativas no contexto das cidades que integram o Eixo Atlântico. Estas diferenças podem, em certas situações, reforçar ou atenuar outras que têm vindo a ser assinaladas ao longo deste capítulo no que diz respeito às questões sócio-educativas e às transformações em curso.

A procura de soluções ou modelos organizativos adequados quer às escolas de maior dimensão, quer às mais pequenas ou isoladas, tem sido conseguida, em parte, através da realização dos agrupamentos escolares e, igualmente, pelo levantamento de necessidades educativas mediante a realização de *cartas escolares concelhias*. Com base no Art.º 2º do D.L. nº. 115-A/98, definem-se os Conselhos locais de educação para o caso português, pelo que é "da iniciativa do município que serão criadas as estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio sócio-educativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares". Trata-se, no essencial, de contemplar o cumprimento das competências e responsabilidades em matéria educativa, respeitando a autonomia das escolas[14], sua diversidade e identidade próprias.

Como exemplo da actuação camarária ao nível da implementação da Carta Escolar, refira-se a avaliação positiva realizada pelas cidades de Peso da Régua e Chaves, em contraste com a cidade de Vila Nova de Gaia, que declara ser ainda insuficiente a actuação a esse nível.

[14] Tal como está consagrado no DL nº 115-A/98 para o caso português e, de modo mais vinculativo, para as Comunidades Autónomas de Espanha.

A administração local da Galiza prescreve, igualmente, um conjunto de responsabilidades municipais relativas aos centros escolares e ao sistema educativo, de acordo com a Lei 5/1997, Art.º 80º, nomeadamente, "a participação na programação da educação e a cooperação com a administração educativa na criação, construção e manutenção dos centros docentes públicos, a intervenção nos órgãos de gestão e a participação na vigilância do cumprimento da escolaridade obrigatória".

Estas duas passagens têm em comum o facto de se valorizar e incentivar a participação municipal na educação. Porém, não podemos deixar de considerar que este desafio pressupõe maior capacidade de planificação e coordenação ao nível municipal no que diz respeito à concretização dos objectivos.

Pela consulta dos organogramas, a maioria deles disponibilizados nos *sites* das respectivas câmaras[15], pode verificar-se que, do lado de Portugal, quase todos se subsumem na divisão de "Educação e Desporto", integrando, por sua vez, um departamento mais abrangente relativo à "Educação, Desporto, Cultura e Turismo". São os casos das cidades de Braga, Porto, Viana do Castelo e Vila Nova de Gaia, sendo que, neste último município, a educação se encontra sob alçada da "Direcção Municipal de Desenvolvimento e Qualidade de Vida". Num outro contexto mais convencional, as questões da educação estão integradas no "Departamento Sócio-Cultural". Como exemplos, temos os municípios de Bragança ou de Chaves. O município de Vilagarcia de Arousa apresenta, por exemplo, a delegação da "Educação e Mulher", para além de outras como "Desportos e juventude", "Formação e Emprego". Igualmente, o concelho de Monforte de Lemos tem várias comissões informativas que elaboram estudos e formulam propostas sobre várias áreas, entre as quais se destaca a "Comissão de Educação, Cultura e Novas tecnologias".

Corunha e Ourense, municípios com uma densidade populacional das mais significativas na região de Galiza, apresentam uma dimensão organizacional da educação relativamente definida. No caso de Corunha o "Serviço Municipal de Educação" tem competências na manutenção dos centros públicos de educação infantil e primária e na implementação de diversos programas educativos complementares sob a designação de "Aprender em Corunha". Por sua vez, no município de Ourense, o "Departamento Educação, Universidade, Bibliotecas, Juventude, Voluntariado e Consumo" tem uma gama extremamente significativa de programas educativos em curso no ano 2003/04, que iremos aprofundar mais adiante.

De um modo geral, pode-se inferir que a dimensão organizacional da acção educativa na maioria das cidades do Eixo Atlântico se encontra distribuída por vários pelouros que incluem o da acção social, o da gestão das infra-estruturas e do património municipal (v.g. equipamentos e edifícios concelhios), o da formação e emprego, o da igualdade da mulher, entre outros. A questão da coordenação das diferentes áreas e outros agentes educativos afigura-se, consequentemente, como central. Esta informação poderá ser corroborada tendo em conta as informações recolhidas pelo inquérito por nós realizados. Com efeito, as acções sócio-educativas programadas nos seus diferentes níveis pertencem a vários pelouros. A este propósito, retenha-se o caso da cidade de Pontevedra que indicou uma grande diversidade de pelouros (cf. Anexo III: Quadro 1).

[15] Apesar de alguns dos *sites* se encontrarem em manutenção.

Na base daqueles pelouros, a prioridade de actuação camarária tem estado centrada, por um lado, na manutenção e reparação dos edifícios escolares e, por outro, na promoção de programas educativos de apoio nos diferentes níveis escolares. Praticamente todas as cidades que responderam ao inquérito apontaram como sendo essas as áreas prioritárias de actividade camarária. No caso de Vigo, o responsável considerou que a área do apoio à educação pré-escolar e básica obrigatória tem sido considerada como de menor prioridade na actuação camarária.

Além destas iniciativas ao nível do apoio à educação pré-escolar e básica obrigatória, em certas cidades têm estado presentes, igualmente, outras práticas consideradas como áreas com prioridade, como sejam:

- subvenção de livros;
- serviço de refeições;
- prolongamento de horário e componente de apoio à família;
- fomento de actividades lúdico-educativas;
- ocupação de tempos livres.

A avaliação da actuação municipal quanto ao grau de cumprimento das várias responsabilidades foi realizada mediante a indicação de uma "escala de apreciação" que vai do "excelente" ao "insuficiente" (simbolizada numa escala de 5 a 1). Iremos considerar as respostas mais expressivas das tendências de actuação municipal no sentido de destacar as áreas mais intervencionadas e as que se apresentam mais debilitadas[16].

De um modo geral, a actuação na reparação, manutenção, limpeza e vigilância dos estabelecimentos educativos públicos (v.g. jardins de infância escolas do ensino básico obrigatório) é considerada "excelente" no concelho de Pontevedra e de Vigo, "boa" nos concelhos de Vilagarcia de Arousa, Lugo, Santiago de Compostela, Peso da Régua, Chaves, Guimarães e Bragança e "suficiente" nos concelhos de Ferrol, Monforte de Lemos e Vila Nova de Gaia.

Igualmente ao nível da avaliação da rede de transporte escolar, os concelhos de Bragança e Guimarães consideram-na "excelente", Chaves, Vila Nova de Gaia e Peso da Régua, "boa", sendo que Pontevedra a avalia como "suficiente". Para os outros concelhos não se obteve informação. Igualmente relevante, do lado de Portugal, é a ausência de informação relativa à implementação da *Carta Educativa* por parte dos

[16] Na apresentação dos resultados do Inquérito não estão incluídos os elementos referentes à cidade do Porto. Tal deve-se ao facto de o Inquérito, devidamente preenchido, não ter sido disponibilizado em tempo útil para a realização deste trabalho. No entanto, é de referir que foi concedida um entrevista a um membro da equipa do projecto por parte da Drª Graça Lage (assessora do vereador da educação da Câmara Municipal do Porto) e da Drª Manuela Rezende (directora do Departamento de Educação e Juventude da Câmara Municipal do Porto) na qual se recolheu alguma informação pertinente, embora complementar à informação do Inquérito.

municípios de Vila Nova de Gaia, Guimarães e Bragança, sendo que a legislação que regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa é de 15 de Janeiro de 2003 (D.L nº. 7/2003).

Quanto à política de subsídios (v.g. livros, refeições), os responsáveis pela acção sócio-educativa das cidades de Peso da Régua, Bragança e Vila Nova de Gaia declaram uma actuação "boa" a esse nível, excepto Guimarães que declara ter uma actuação "excelente" e Chaves, mais modesta, declara apenas "suficiente". Já no caso da Galiza, a avaliação feita não se apresenta tão consensual. Os que a consideram excelente e boa são oriundos dos municípios de Vilagarcia de Arousa, Lugo e Santiago de Compostela. Pelo contrário, a percepção de que a actuação tem sido relativamente insuficiente a esse nível é-nos sugerida por Corunha e Monforte de Lemos, sendo considerada suficiente no caso de Vigo. Parte da explicação para esta avaliação terá de ser encontrada na própria configuração do quadro administrativo e político diferente que enquadra as duas regiões.

Por outro lado, perante a complexidade dos problemas que a educação encerra nas sociedades contemporâneas e em rápida transformação, a actuação camarária tem sido caracterizada também pela promoção e incentivo à participação de outros agentes educativos, de outros parceiros sociais, públicos e privados. Nesse sentido, são enumeradas as várias instituições, com diferentes estatutos e alcance, com as quais os municipíos têm, regularmente, trabalhado nas diferentes áreas.

Apesar desta panóplia de diferentes parceiros socais, poder-se-á sugerir que, numa análise global, a classificação da actuação dos principais intervenientes, em particular do empenho da comunidade escolar (v.g. pais, professores, escola) na edução pré-primária e educação básica obrigatória, é satisfatória e, em muitos concelhos, boa. Num ou noutro caso, é classificada como "excelente", como refere, por exemplo, Ferrol. Em situação de referência a uma classificação "pouco satisfatória" temos o concelho de Vilagarcia de Arousa. Outros concelhos optaram por não responder a essa questão. Ao nível do ensino secundário e do combate à info-exclusão, a maioria dos municípios consideram-na "satisfatória".

Cenário relativamente diferente é o que se prende com o envolvimento da comunidade e o estabelecimento de parcerias ao nível da Formação Profissional, que é considerada "pouco satisfatória", ou da Ocupação dos Tempos Livres, ou, ainda, a do apoio a crianças/jovens com necessidades especiais, em particular no caso da Galiza.

Sendo estas redes de parcerias fundamentais na implementação e dinamização de projectos promovidos no quadro da acção educativa (cf. Anexo III: Quadro 2), a avaliação das condições consideradas necessárias centra-se num conjunto de requisitos, tais como: dotação de orçamentos adequados, disposição de equipamentos específicos, afectação de recursos humanos, maior envolvimento ou empenho da Comunidade Escolar (v.g. pais, professores, escola) e mais redes de participação cidadã. Além destas referências, importa destacar as referências sobre a maior "consciência política para planear políticas integradas" (Santiago de Compostela), a "vontade política e consenso" (Vigo), o "maior interesse do Ministério da Educação e da Segurança Social" a par de uma "maior intervenção e poder reivindicativo da Associação Nacional de Municípios Portugueses" (Vila Nova de Gaia), "Existência de uma parceria

dinâmica, uma rede de esforços conjunta de todas as instituições públicas e privadas" (Chaves) ou "Participação efectiva de todos na definição e implementação de uma política educativa" (Guimarães). Tais considerações estão intimamente associadas à percepção das dificuldades de actuação camarária.

Com efeito, das explicações avançadas refiram-se, a título ilustrativo, as dificuldades de gestão dos orçamentos de "forma a garantir a viabilidade do projecto de desenvolvimento" no caso da cidade de Peso da Régua, ou a "falta de verbas para a construção de equipamentos" no concelho de Bragança. Além de referências aos constrangimentos resultantes da escassez de orçamentos e de recursos humanos, nomeadamente nos concelhos de Ferrol, Santiago de Compostela e Monforte de Lemos, importa destacar a referência explícita, mais uma vez, às dificuldades de actuação devido, em grande medida, à descoordenação, desconhecimento e falta de clareza de competências dos diferentes serviços no domínio da educação. Por exemplo, a Câmara de Guimarães reconhece além de constrangimentos financeiros na sua actuação no quadro sócio-educativo a existência de "normativas não regulamentadas e/ou desactualizadas". Estes aspectos são igualmente indicados pelas câmaras de Pontevedra, Santiago de Compostela, Monforte de Lemos, Vigo e Vila Nova de Gaia.

4. Promoção de programas educativos.

Ao longo do ponto precedente fizemos uma caracterização das principais linhas de actuação sócio-educativa das cidades que integram o Eixo Atlântico. A promoção de programas educativos complementares à acção educativa nos diferentes níveis de ensino, bem como o incentivo da aprendizagem ao longo da vida (*long life training*) dos cidadãos, permitem-nos destacar quais as principais áreas de intervenção municipal.

4.1. Prevenir e combater a Info-exclusão.

Uma das vertentes de actuação municipal tem sido a de combater a info-exclusão, isto é, a de promover a difusão e a aprendizagem das novas tecnologias de informação e de comunicação (TIC), respondendo, deste modo, aos objectivos da política comunitária traçados para 2010.

Do lado de Portugal, são vários os projectos em curso nessa área: "Internet nas Escolas", "Apoio às Escolas. Trás-os-Montes-Digital", "Navegar, navegar…" e cursos de "Internet para Jovens".

No caso da cidade de Braga, a continuação do projecto "Internet" nas escolas passa, presentemente, pela dinamização de uma unidade de apoio para a reparação de avarias informáticas e para o incentivo da utilização do correio electrónico como forma de comunicação da Escola com a Câmara. O projecto "Apoio às Escolas. Trás-os-Montes-Digital", patrocinado pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia, integrado no programa Portugal Digital, é desenvolvido pelas cidades de Bragança e de Vila Real. Este projecto visa promover a familiarização da comunidade escolar com as novas tecnologias. Estão abrangidas todas as escolas dos municípios aderentes ao Trás-os-Montes Digital-SCETAD, envolvendo toda a comunidade escolar. Surgiu um portal – "Espiguinha" de fácil utilização, onde se encontram alguns sítios de interesse, quer para os professores, quer para os alunos (*www.espigueiro.pt/espiguinha*). Além disso, foi concebido um

manual – "O B-A BA da Internet" - de apoio à utilização da Internet. Do conjunto de recursos utilizados, importa referir a existência de uma equipa de sensibilização, dinamização e formação constituída por onze formadores e três técnicos. Concretamente, pretende-se:

- evitar a info-exclusão,
- aproximar os professores e alunos através do intercâmbio de escolas;
- motivar professores e alunos para a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação;
- promover a adesão e utilização da Internet na comunidade de Trás-os-Montes e Alto Douro;
- quebrar barreiras de espaço e de tempo, ligando as escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico do interior ao mundo que as rodeia;
- sensibilizar e formar os professores das cerca de oitocentas escolas dos municípios aderentes, realizando, para o efeito, acções de sensibilização, dinamização, promoção e formação.

O projecto de animação de informática "Navegar, navegar…", desenvolvido pela Câmara Municipal de Viana do Castelo, apresenta como objectivos específicos, entre outros, os seguintes:

- integrar as Novas Tecnologias da Informação nas aprendizagens escolares;
- introduzir o computador como instrumento, através do recurso a jogos pedagógicos;
- diversificar as fontes de informação à disposição das escolas;
- actualizar regularmente a página Web do Projecto como forma de comunicação e intercâmbio de ideias e aprendizagem com os jardins de infância e escolas do 1º ciclo;
- contribuir para a articulação inter-escolas através de projectos comuns;
- contribuir para a formação de docentes adaptados às exigências actuais, nomeadamente no domínio da integração das TIC em contexto educativo;
- divulgar trabalhos de investigação científica e programas de apoio destinados a crianças e/ou professores dos ensinos pré-escolar e 1º ciclo do ensino, que tenham por base tecnologias educacionais.

Os seus principais destinatários são alunos e educadores de infância/professores do 1º ciclo. Através da articulação entre as práticas das salas de aulas e a formação de professores, pretende-se conseguir as plataformas necessárias para uma gestão dos currículos que, levando em conta as TIC, permitam uma melhoria significativa de todo o processo ensino-aprendizagem. Neste âmbito, será considerado o equipamento multimédia já existente nos jardins-de-infância/escolas do 1º ciclo do concelho e/ou o que

poderá ser adquirido ao longo deste ano lectivo. Em termos de recursos humanos, o projecto conta não só com uma Educadora destacada pela Câmara Municipal e com a disponibilidade de Educadores de Infância, professores do 1º ciclo e auxiliares de acção educativa das escolas participantes, como também com o apoio e/ou parecerias com instituições, nomeadamente a uARTE (Unidade de Apoio à Rede Telemática e Educativa), a FCCN (Fundação para a Computação Científica Nacional), o Centro de Formação de Professores de Viana do Castelo, o Instituto Politécnico de Viana do Castelo, entre outros.

Os cursos de "Internet para Jovens", desenvolvidos pelo gabinete da Juventude da Câmara Municipal do Porto, destinam-se a jovens dos 10 aos 18 anos, ao abrigo de um protocolo "ad hoc" estabelecido com a Fundação para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informação. Denominadas "Geração Millenium", estas acções de formação arrancaram no início do ano e têm 10 horas de duração (nível I) nos dias úteis entre as 10 e as 13h00 e entre as 14 e as 18h00, sendo totalmente gratuitas.

Em relação aos projectos desenvolvidos na Galiza, importa destacar alguns que se apresentam extremamente importantes a este nível. Um deles é, justamente, o "Ciberlingua 2003-2004"[17] (*www.ciberlingua.org*), que resulta da parceria de várias associações e concelhos da Galiza, entre os quais Ferrol, Santiago de Compostela, Pontevedra e Vigo. Pretende-se dinamizar em conjunto a comunidade escolar/ professores, pais, alunos, entre outros) e a aprendizagem da língua galega através das TIC. Os objectivos são:

- dar a conhecer as ferramentas e os recursos disponíveis em galego;
- promover a sua utilização em âmbito escolar;
- fornecer os conhecimentos necessários para criar novos recursos e ferramentas.

Com várias acções de formação presenciais (v.g. "Iniciação à Internet", "Aplicações Didácticas Multimédia", "Sessões de navegação" e "Animação Informática"), este projecto é acompanhado de recursos didácticos disponíveis para toda a comunidade na respectiva página *Web* (v.g. "Paquete de programas em CD" e "Navegándomos, o primeiro manual de iniciação à Internet").

4.2. Programas de formação ao longo da vida.

De acordo com os dados disponíveis, é possível ver que as cidades portuguesas do Eixo Atlântico apresentam um leque pouco diversificado de programas na área da formação profissional. Como tal, foi possível aceder a informações sobre os programas de formação profissional das cidades de Braga, Porto e Vila Nova de Gaia.

[17] A primeira edição realizou-se em 2001-02, tendo participado mais de 3500 pessoas (professores, pais, alunos, entre outros).

Assim, em 2002, a Câmara de Braga concedeu ao Ensino Recorrente apoio logístico e material para a efectiva concretização do seu projecto, elaborado de comum acordo com o Município numa perspectiva de formação contínua.

Estas acções de formação decorreram em Escolas do 1º. Ciclo e sedes de Juntas de Freguesia cedidas para o efeito e tiveram como objectivos: escolarização básica centrada em fugas à escolaridade, sobretudo em zonas de carência social; criação de bolsas de informação social, promovendo a animação; ensino e promoção da língua e cultura portuguesas.

No mesmo período, a Câmara Municipal do Porto realizou 112 acções de formação profissional, 78 das quais destinadas aos seus quadros mais baixos ou médios (técnicos profissionais, administrativos e auxiliares, operários, bombeiros e polícias municipais) e 34 aos quadros dirigentes e técnicos superiores. Com esta iniciativa, a autarquia pretendeu aumentar as competências profissionais dos seus funcionários que, na sua maioria, possuem um nível de escolaridade baixo. Os cursos de formação abrangeram as mais diversas áreas – informática, higiene e segurança no trabalho, relacionamento interpessoal, entre outras – e realizaram-se em regime laboral e pós-laboral.

Tal como a cidade de Braga, a cidade Vila Nova de Gaia promove em 2004/2005 um programa no âmbito do Ensino recorrente. Este programa abrange um conjunto de actividades educativas que se processam fora do sistema de ensino. Visa, numa perspectiva de Educação permanente, a globalidade e a continuidade da acção educativa.

Entre os seus principais objectivos, destacam-se: *i*) a eliminação do analfabetismo; *ii*) a contribuição para uma efectiva igualdade de oportunidades educativas e profissionais dos que não frequentaram o ensino regular na idade própria ou o abandonaram precocemente; *iii*) o favorecimento de uma atitude de solidariedade social e de participação na vida da comunidade; preparação para o emprego, através da reconversão e aperfeiçoamento; *iv*) o desenvolvimento de aptidões tecnológicas; v) e, ainda, a ocupação de tempos livres.

De um modo geral, este programa será composto por vários tipos de actividades: *i)* os cursos de alfabetização que têm principalmente como objectivos o combate ao analfabetismo literal e funcional; ii*)* os cursos de actualização que visam, fundamentalmente, o combate ao analfabetismo regressivo e a actualização de conhecimentos escolares e/ou outros; *iii)* os cursos sócio-educativos orientados, fundamentalmente, para a formação cultural ou cívica; *iv)* os cursos socioprofissionais vocacionados para a formação para o trabalho; *v)* o apoio a Bibliotecas de Pequena Comunidade; *vi)* e, ainda, o apoio a associações que envolvam acções de Educação de Adultos.

Ao contrário do que se verifica nas cidades portuguesas, as cidades da Galiza colocam ao dispor da população um conjunto mais diversificado de programas de formação profissional.

Assim sendo, a Corunha é um dos municípios da Galiza que apresenta uma grande e diversificada oferta de programas na área da formação profissional.

Por exemplo, o programa *Descobrir o Mundo* é composto por dois subprogramas: Aprender nos EUA e Aprender na União Europeia. O subprograma Aprender nos EUA consiste numa oportunidade dos alunos realizarem um bacharelato nos EUA no ano lectivo de 2005/2006, vivendo no seio de uma família norte-americana e estudando numa Universidade deste país. O objectivo deste programa é o de permitir que os alunos da Corunha aprendam o Inglês como a sua segunda língua, bem como tenham um conhecimento profundo da cultura dos EUA.

De igual modo, o subprograma Aprender na União Europeia, previsto para 2005, tem como objectivo específico a aproximação dos alunos e dos cidadãos, em geral, da Comunidade Europeia, das Regiões Transfronteiriças e da Euro-região do Eixo Atlântico. Este subprograma consiste em sessões de esclarecimento que abordam vários temas, tais como: a história das relações entre a Galiza e o Norte de Portugal, a cooperação transfronteiriça e inter-regional e um balanço das iniciativas culturais, desportivas e ambientais do Eixo Atlântico.

Além destas iniciativas, este subprograma vai contar com um intercâmbio escolar Corunha-Porto que consiste em visitas de estudo nas quais é dada a conhecer aos alunos da Corunha a cultura da região do Norte de Portugal, mais concretamente a cidade do Porto, através de convívios entre os alunos da Corunha e os do Porto. Esta iniciativa está prevista para Maio de 2005.

Além destes, o município da Corunha tem um projecto intitulado *Descobrir a Participação* que está dividido em dois subprogramas: o primeiro consiste na organização das Jornadas de Participação Escolar e destina-se, especialmente, aos representantes municipais nos conselhos escolares de centros públicos (RRMM), tendo como objectivo que estes últimos realizem as suas funções com eficácia; o segundo, consiste num programa de colaboração entre o município da Corunha e o Centro Municipal de Informação Juvenil, que visa a gestão de "mini-centros de informação" nos Centros Públicos do Ensino Secundário. Esta iniciativa pretende difundir a informação disponível no Centro municipal de Informação juvenil junto dos alunos.

O projecto *Descobrir a Corunha* trata de acções de esclarecimento sobre todos os aspectos culturais, geográficos, climatéricos e económicos relevantes da Corunha. Através deste projecto, pretende-se que os alunos adquiram conhecimentos específicos sobre a região e desenvolvam atitudes de educação cívica. Esta iniciativa tem com eixo central a aproximação da Escola à Cidade da Corunha e a tudo o que a rodeia.

Inserido no âmbito dos programas de orientação profissional, foi implementado na Corunha o programa *Descobrir os Estudos.* Tal como noutros programas de orientação e informação profissional, este programa consiste em acções informativas sobre a enorme variedade de opções de estudos e as suas saídas profissionais. Destina-se principalmente aos alunos que estão a terminar a E.S.O (Educação Secundária obrigatória), o Bacharelato ou um curso de Formação Profissional.

O programa *Transição Escola Vida Activa*, como o nome indica, consiste num programa de inserção profissional. Esta iniciativa pretende estabelecer uma ponte entre a Escola e o mundo laboral. Visa, assim, a

criação de uma Rede integrada de informação e orientação em matéria de emprego entre a Câmara da Corunha e os Centros Educativos Públicos da cidade.

No município de Ourense também é possível encontrar dois programas na área da formação profissional. O *Proxecto Aloumiño* trata-se de um projecto de inserção sócio-laboral do concelho de Ourense que visa a inserção ou reinserção profissional das franjas mais desfavorecidas da sociedade. O Projecto Europeu *Cultura@Civitas* consiste num itinerário de formação e inserção laboral principalmente orientado para as mulheres e que tem como objectivos a procura da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e a promoção de iniciativas empresariais nas áreas da cultura, ócio e turismo de contornos locais.

Para finalizar, o programa de Educação de adultos, organizado pelo Departamento da Educação, Juventude, Mulher e Serviços Sociais do município de Santiago de Compostela. Este programa designa-se *Aprender a conviver* e oferece aos diferentes intervenientes da Comunidade educativa dos Ensinos Infantil e Primário uma série de recursos para construir uma convivência mais respeitosa e saudável, sem discriminações ou violências. Os centros que se inscrevem neste programa recebem um serviço de mediação de conflitos e algum material didáctico de apoio. Também são organizadas actividades para os professores, alunos, etc.

4.3. Alguns estudos de casos.

4.3.1. Vila Real e Chaves.

Os concelhos de Vila Real e de Chaves localizam-se no interior de Portugal, como já vimos no ponto precedente, apresentando perfis na área sócio-educativa muito semelhantes.

Vila Real é sede de concelho e capital de distrito, sendo constituída por 30 Freguesias: Abaças, Adoufe, Andrães, Arroios, Borbela, Campeã, Constantim, Ermida, Folhadela, Guiães, Justes, Lamares, Lamas de Ôlo, Lordelo, Mateus, Mondrões, Mouçós, Nogueira, Nossa Senhora da Conceição (urbana), Parada de Cunhos, São Miguel da Pena, Quintã, São Dinis (urbana), São Pedro (urbana), São Tomé do Castelo, Torgueda, Vale de Nogueiras, Vila Cova, Vila Marim e Vilarinho da Samardã.

Em termos de localização geográfica, Vila Real afasta-se aproximadamente 85 quilómetros, em linha recta, do Oceano Atlântico, que lhe fica a Oeste, 15 quilómetros do rio Douro, que lhe corre a Sul, e, para Norte, cerca de 65 quilómetros da fronteira com a Galiza, Espanha. Apesar da sua dimensão urbana, o concelho mantém características rurais bem marcadas, com o predomínio de dois tipos de paisagem: a zona mais montanhosa das Serras do Marão e do Alvão, separada pela terra verdejante e fértil do Vale da Campeã, e, para o Sul, com a proximidade do Douro, os vinhedos em socalco.

A população do concelho ronda os 50.000 habitantes para uma área de cerca de 370 km2, tendo registado, nos últimos cinco anos, um aumento da população residente. O aumento significativo dos nascimentos e a diminuição do número de óbitos poderá estar na origem do aumento da população residente no ano de 2001. De um modo geral, não se verificam importantes alterações na população residente em termos da

composição etária. Assim, no concelho de Vila Real verifica-se a tendência geral de aumento do grupo etário dos 25 aos 64 anos. Importa contudo salientar um aumento da faixa etária dos 0 aos 14 anos o que está relacionado com o significativo aumento da taxa de natalidade.

Quanto ao número de estabelecimentos, pode-se dizer que, em todos os graus de ensino permanece quase inalterado no período de 1995-2002. Pelo contrário, o número de alunos diminui na quase totalidade de graus de ensino para esse período de tempo, sendo acompanhado por um aumento no número de docentes. A única excepção reside na tendência inversa relativamente aos alunos do ensino superior, cujo número aumenta significativamente em igual período.

Tal como noutros concelhos, a tendência para a diminuição de alunos, acompanhada pelo aumento do número de docentes, tem vindo a exigir esforços adicionais no planeamento e gestão do sistema escolar ao nível dos jardins-de-infância e da escolaridade obrigatória. Nesse sentido, a elaboração da *Carta Educativa*, que referimos no ponto anterior, constituirá um importante instrumento de gestão da rede de infra-estruturas de educação e ensino à procura previsível nos próximos anos, integrando-se num processo de planeamento mais vasto. O facto de se proceder ao diagnóstico de situações de carência ou de excesso de oferta, de conhecimento do parque escolar e dos equipamentos disponíveis, permite enquadrar a acção municipal. Segundo o responsável pela Educação, a carta educativa está já elaborada, aguardando o parecer da DREN, que é vinculativo, para se passar à sua implementação.

Nesse sentido, está previsto o encerramento das escolas na zona rural deste Concelho, o respectivo agrupamento em seis centros escolares de média dimensão (capacidade para 250 a 300 crianças), ao contrário do que se passará com as escolas no centro da cidade. Quanto à obrigatoriedade de se respeitarem as distâncias e tempos máximos de percursos escolares (15km/30 minutos), considera-se que, com a constituição daqueles centros escolares, estarão salvaguardados esses requisitos.

Apesar dos constrangimentos orçamentais e de recursos humanos, o concelho de Vila Real tem vindo a proceder a um conjunto de iniciativas sócio-educativas importantes. Através da delegação de competências prevista pela lei, desde 1998 as Juntas de Freguesia têm-se responsabilizado pela provisão de aquecimento adequado em todos os estabelecimentos de ensino: até três salas, colocaram aparelhos individuais (salamandras); com mais de três salas, utiliza-se o aquecimento central e prevê-se a utilização do gás natural. Igualmente, a questão da segurança nas escolas, que se tem revelado num problema com crescente visibilidade social, tem levado a que se proceda ao gradeamento e vedação de alguns parques escolares.

Quanto à rede de transporte escolar, a Câmara tem uma política de cobertura total do seu território, conjugando as áreas de influência pedagógica das Escolas do Concelho com os transportes públicos e com circuitos particulares. Com efeito, segundo a Lei nº 159/99, de 14 de Fevereiro, compete à Câmara Municipal, no que se refere à rede pública, assegurar os transportes escolares no Concelho. Neste caso, garante o transporte escolar gratuito do 1º ao 9º ano da Escolaridade Básica e a comparticipação em 50% do custo do transporte escolar para o ensino secundário. Além disso, disponibiliza carrinhas de 9 lugares e duas viaturas preparadas para o transporte de crianças com necessidades educativas.

Sendo que os jardins-de-infância e as escolas básicas do 1º ciclo não possuem cantinas próprias, a estratégia da Câmara tem sido a de garantir esse apoio recorrendo aos serviços externos, como sejam os centros paroquiais e as escolas básicas do 2º e 3º ciclos que tenham cantinas e garantindo, igualmente, o respectivo transporte.

A componente de apoio à família está regulamentada pela Lei-quadro da Educação Pré-Escolar, no seu ponto 1, do Art. 12º, que determina que "os estabelecimentos de educação pré-escolar devem adoptar um horário adequado para o desenvolvimento das actividades pedagógicas, no qual se prevejam períodos específicos para actividades educativas, de animação e de apoio às famílias, tendo em conta as necessidades desta" (Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro). As actividades de apoio à família integram todos os períodos que estejam para além das 25 horas lectivas e que, de acordo com a lei, sejam definidos com os pais no início do ano lectivo. Neste caso, são considerados, sempre que se justifique, um horário que integre os períodos relacionados com as entradas, os almoços, os tempos após as actividades pedagógicas e os períodos de interrupções curriculares. Nesse sentido, sempre que solicitado pelos pais e mediante "declarações patronais", a Câmara cobre as despesas relacionadas com o prolongamento do horário e com as refeições (além de comparticipar o material de suporte para a refeição e equipamento)

No âmbito de uma política educativa solidária e em parceria com os agrupamentos de escola, fornece, igualmente, material escolar diverso e manuais escolares a famílias carenciadas (escalões A e B).

De um modo geral, não se verifica abandono escolar, pelo menos no que diz respeito à escolaridade obrigatória, incluindo as zonas rurais. Por outro lado, além das seis escolas profissionais existentes (privadas e públicas), regista-se em quatro localidades o Ensino Recorrente (Educação de Adultos), em regime nocturno. O perfil desses estudantes é relativamente compósito, entre jovens trabalhadores e pessoas com mais idade.

Os projectos de promoção educativa que se têm desenvolvido de forma pontual são os apoios concedidos aos projectos educativos dos agrupamentos de escola. Nos tempos extra-curriculares, a Câmara tem vindo a patrocinar a actividade de natação, transportando as crianças das zonas rurais. Além disso, patrocina financeiramente a publicação de um "Jornal Inglês" (Escola Diogo Cão EB 2, 3) e as iniciativas das associações de estudantes da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD). Além disso, são iniciativas já recorrentes a realização da "Feira do Livro", a "Semana da Criança" e "O desfile de Carnaval", subsidiando o transporte, a alimentação e as despesas com materiais perecíveis.

Quanto à promoção da info-exclusão, como já referimos, também integra o projecto "Apoio às Escolas. Trás-os-Montes-Digital", patrocinado pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia. Quase todos os jardins-de-infância e todas as escolas básicas estão ligadas à Internet, pretendendo-se futuramente substituir o sistema RDIS existente pelo de banda larga de modo a incentivar a comunicação *on-line*, seja no preenchimento de formulários, seja no sistema livre de envio de mensagens. Nesse sentido, a candidatura ao Prodep III irá permitir, em 2005, o equipamento informático de 60 salas, sendo o *Kit* constituído por um computador, impressora e softwares educativos.

Para o ano 2005, a Câmara pretende seguir as mesmas linhas de actuação que pautaram a sua acção até aqui: continuar a preocupar-se com a melhoria das condições do parque escolar, equipar e manter em bom funcionamento os equipamentos e o material informático, realizar as iniciativas previstas e apoiar as que se apresentarem. Ela reconhece que uma das maiores dificuldades ao nível da acção no apoio sócio-educativo reside na "pouca sensibilidade" que por vezes existe nos serviços técnicos desta área e na persistência de alguns estereótipos entre os professores, nomeadamente a dificuldade em "saírem" do espaço das suas salas e trabalharem em parceria.

O concelho de Chaves está situado na região do Alto Tâmega, distrito de Vila Real. A cidade de Chaves é sede de concelho, que se distancia cerca de 64 km da capital de distrito Vila Real, ficando a oito km da fronteira com a Espanha. Confina a Norte com a Galiza - Espanha, a Este com os concelhos de Vinhais e Valpaços, a Sul com os concelhos de Vila Pouca de Aguiar e a Oeste com os concelhos de Montalegre e Boticas.

O Concelho abrange uma área próxima dos 600 km², sendo composto por 51 freguesias. No Concelho residem 43.667 habitantes, concentrados, fundamentalmente, na cidade e nas aldeias limítrofes, atingidas por processos de peri-urbanização e rurbanização. Os espaços mais marcados pela ruralidade aparecem à medida que se deixa o vale e se inicia a caminhada ao longo das encostas em direcção às terras altas, pois tendo o vale posição central no território concelhio é dominado por relevos graníticos e xistosos em seu redor, atingindo estes os 1000 metros de altitude.

Segundo os resultados obtidos nos Censos de 2001, tem-se registado um aumento ligeiro da população residente (1996-2001), repartindo-se esta da seguinte forma: 6 269 entre os 0 e os 14 anos, 6 251 entre os 15 e os 24 anos; 22 511 entre os 25 e 64 anos; e 8 636 idosos com mais de 65 anos. De 1996 a 2001 constata-se um aumento da população no grupo etário dos 25 aos 64 anos. Isto vai de encontro à tendência de envelhecimento da população que se regista no nosso país.

Com base nas informações da Carta Educativa (Junho 2003), Chaves dispõe de 38 estabelecimentos de educação pré-escolar (públicos e privados/ IPSS), sendo a taxa de cobertura da ordem dos 85%, se bem que 45% das freguesias não possuam qualquer estabelecimento, o que obriga a que as crianças sejam deslocadas para outras freguesias. De um modo geral, as principais diferenças entre a rede privada de estabelecimentos de educação pré-escolar e a rede pública, prendem-se com o facto de possuírem cantina, de disporem um horário de funcionamento alargado (das 8h às 19h) e de a maioria dos estabelecimentos se encontrar junto do centro administrativo e populacional do Concelho.

A rede de escolas do Concelho de Chaves, no ano lectivo de 2002/03, é composta por 147 escolas, das quais 135 (92%) pertencem à rede pública e 12 (8%) à rede não pública[18]. Algumas das escolas do 1º ciclo, devido ao reduzido número de alunos, são ocupadas por jardins-de-infância (já que as escolas de ensino mediatizado se encontram presentemente fechadas). A sua distribuição ao nível de freguesias é desigual, pelo que este desequilíbrio na oferta de estabelecimentos resulta da repartição geográfica da população

[18] Importa referir que as infra-estruturas de ensino privado abrangem apenas o pré-escolar e 1º ciclo e o ensino profissional.

(concentrando-se nas freguesias de maior acessibilidade) e de uma rede escolar que não tem sabido acompanhar a desigual dinâmica demográfica. A taxa de retenção tem vindo a aumentar no 4º ano, sendo, em 2001/02, de 22%.

De um modo geral, o parque escolar apresenta algumas debilidades. A destacar, entre outros aspectos: o deficiente aquecimento devido à utilização de lenha e de mau isolamento das janelas; as casas de banho precisam de obras de restauro; falta de recreios cobertos, insuficiente apoio de material didáctico, ausência de refeitório e de transporte escolar eficiente.

O número de alunos nas Escolas Básicas do 2º e 3º ciclos tem vindo a descer, o que denota um envelhecimento das estruturas etárias do Concelho nas últimas décadas e uma incidência do fenómeno migratório nas camadas mais jovens. As taxas de retenção a este nível nos três últimos anos têm alguma expressão, sobretudo no 7º ano e 8º anos (aproximadamente 22%), o que poderá estar relacionado com o facto de se passar para outro nível de ensino.

No que diz respeito ao ensino secundário, com três estabelecimento a funcionarem na freguesia de Santa Maria Maior, regista-se uma variação pouco acentuada do número de alunos. As taxas de retenção são, porém, significativas: 24%, 17% e 31%, para os anos 10º, 11º e 12º, respectivamente.

O ensino profissional em Chaves apresenta uma expressão significativa. Detendo apenas um estabelecimento de ensino primário não público, a formação tem sido orientada para vários sectores de actividade: económico, tecnológico, agrícola, etc.. Os cursos conferem equivalência escolar ao 12º ano de escolaridade, sendo o grupo alvo os jovens. Existe também um Centro de Formação Profissional do IEFP.

O Ensino Recorrente, como formação de adultos pouco escolarizados, tem pouca expressão neste Concelho, sendo encontrado apenas em três freguesias (Santa Maria Maior, S. Pedro de Agostém e Madalena). Quanto à educação extra-escolar, esta está baseada, essencialmente, nos cursos de “Aprender a fazer”, “Pintura no tecido e na porcelana” e “Promoção e educação para a saúde e bordados”.

De referir que neste concelho, dotado de assimetrias na distribuição espacial da população e da rede escolar, a política de transporte escolar assume uma importância acrescida. Com efeito, o serviço de transporte é assegurado por veículos privados (escolhidos através de concurso) e designado como “Transporte em Circuito Especial”: Tal como acontece com a Câmara de Vila real, também se segue a mesma política de atribuições de subsídios económicos.

Quanto à promoção da educação, o projecto “Viver a escola”, de iniciativa da Câmara, apresenta-se relevante na medida em que prevê o envolvimento de todas as escolas nas actividades de “Educação Ambiental”, “Educação Musical”, “Dramatização”, “Hora do Conto” e “Museu”, para além de actividades desportivas como natação, andebol e voleibol. Esta iniciativa está destinada, sobretudo, a crianças provenientes do meio rural, sendo garantido o seu transporte de 15 em 15 dias. Assim, pode-se proporcionar às crianças de diferentes escolas a oportunidade de conviverem e de desenvolverem outras actividades.

Além disso, a Câmara colocou telefones em todas as escolas e um sistema de banda larga para poderem estar ligadas à Internet. Existe um Centro de Recursos de apoio às actividades formativas e pedagógicas para a comunidade escolar composto por um "espaço Internet" e uma Biblioteca, nos quais são disponibilizados materiais didácticos, recursos audiovisuais e sistema de fotocópias, entre outros. Disponibiliza-se, ainda, um técnico que se desloca às escolas para a manutenção de equipamento informático e uma psicóloga que se dedica a resolver questões de foro educativo. Existem, igualmente, no Concelho duas Salas de Apoio Permanente (SAP) com uma equipa de técnicos e material didáctico.

As linhas de actuação futura da Câmara apontam para a reorganização da rede escolar permitida pelo diagnóstico da Carta Educativa, combatendo as dificuldades resultantes do isolamento das mesmas, aumentando a co-responsabilização dos pais e dos professores na transformação do sistema educativo.

4.3.2. Vigo e Ourense.

Relativamente a estas duas cidades, pode dizer-se que a acção sócio-educativa enfrenta uma densidade populacional extremamente elevada no conjunto da região da Galiza.

O Concelho de Vigo é o que apresenta um maior número de habitantes residentes do conjunto das cidades do Eixo Atlântico para uma área de 109 km2. Localizado no litoral do Noroeste peninsular, Vigo tem importantes infra-estruturas de acesso que ligam a cidade aos principais núcleos urbanos galegos, peninsulares e mesmo internacionais: porto atlântico, aeroporto, auto estradas e caminho-de-ferro. O centro urbano está organizado por bairros e, na zona rural, está dividido em paróquias, formadas por 24 aldeias e lugares. A preocupação com o futuro está patente no plano estratégico elaborado, designado "Vigo 2010", cuja finalidade consiste em preparar a cidade para a crescente globalização da economia, actuando ao nível do diagnóstico e da implementação de programas de desenvolvimento económico e de melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos.

A idade média da população de Vigo ronda os 38,2 anos, com uma taxa de analfabetismo de 1% relativa à população com 16 anos e mais. Apresenta, porém, para 2001, uma percentagem muito significativa quanto ao total de habitantes que não completaram o bacharelato elementar, o ESO ou EXB, que ronda os 23,3%.

Na área educativa, Vigo elabora os seus próprios planos de ensino através do Instituto Municipal de Educação. O âmbito da sua acção é extremamente vasto, cobrindo áreas diversificadas e públicos heterogéneos. A publicação e disponibilização gratuita de guias de oferta de centros públicos aos níveis da educação infantil e primária, bem como do nível secundário, permite aceder a um importante trabalho de sistematização da informação, ao mesmo tempo que confere visibilidade à acção municipal.

Relativamente ao ensino infantil, as Escolas de Educação Infantil (E.E.I.) estão divididas em 1º ciclo (crianças 0-3 anos) e 2º ciclo (crianças 3-6 anos), sendo, no total, 7 e 9 centros, respectivamente. A idade mínima de ingresso é de três meses e a máxima não ter completado os três anos até 31 de Dezembro do ano em que se solicita a entrada. Funcionam com um horário alargado: das 8h às 21 h, e dispõem, em

geral, de cantinas próprias, salas próprias e pátio exterior com zona de jogos, entre outras condições, para além de pessoal especializado.

Os centros públicos de Educação Infantil e Primária (crianças dos 3-12 anos) predominam no concelho de Vigo que conta com mais de 40 instalações. Nestes, as orientações educativas orientam-se para uma escola pública galega aberta, pluralista e não sexista, convocando a comunidade escolar à participação e co-responsabilização na gestão do centro. Apresentam, em geral, equipamentos e instalações como, por exemplo, cantinas, bibliotecas, salão de actos, laboratório, aulas de música, vídeo, informáticas educação artística, educação especial e aula de apoio, pátios para cada um dos ciclos. Asseguram, nos casos previstos, transporte escolar e a aprendizagem de um idioma estrangeiro, nomeadamente o inglês, a partir dos três anos. As actividades complementares previstas são diversas, desde acções relacionadas com as TIC, o desporto (v.g. patinagem, natação, futebol) a as actividades lúdicas e culturais (v.g. programa municipal de acampamentos de Verão).

A acção sócio-educativa do Concelho passa pelo apoio a vários projectos, como veremos adiante, por uma política de subsídios de refeições e compra de material didáctico, bolsas de estudos para alunos com necessidades especiais, reparação e manutenção dos edifícios escolares e elaboração de programas complementares diversos.

Os centros públicos do ensino secundário obrigatório concertado com a educação primária são mais de 40, incluindo a educação especial e a formação profissional.

No que diz respeito à formação de jovens e adultos, a Escola de Artes e Ofícios, antigamente denominada "Universidade Popular", desenvolve acções de formação gratuitas nas áreas de as artes populares, música e idiomas. Além disso, promove campanhas de alfabetização de adultos e de animação à leitura.

Além de várias escolas de música, de jogo, de dança, de teatro, o Município de Vigo dispõe de 5 ludotecas, onde as crianças dos 7 aos 12 anos podem beneficiar gratuitamente das várias propostas disponíveis. Trata-se de recursos educativos que funcionam como complemento ao desenvolvimento físico, psíquico e emocional dos alunos, sendo um recurso necessário à escola no tempo de lazer infantil.

Apresenta como projectos originais, a "Aula Municipal de etnografia", o "Vigo por dentro" e o "Aprender a conviver". No primeiro projecto está patente a preocupação do Concelho com a educação histórica e ambiental, em particular com a transmissão de um conjunto de saberes e costumes da cultura tradicional galega (v.g. património marítimo, jogos tradicionais, produção artesanal do pão). O programa "Vigo por dentro" estabelece um conjunto de itinerários para que os diferentes actores da comunidade educativa possam conhecer melhor a sua cidade. O projecto "Vigo por dentro" iniciou-se em 1990 e desenvolve-se através do pelouro da Educação e do Instituto Municipal de Educação. É um programa que incentiva à descoberta da cidade mediante visitas de carácter didáctico ou itinerários formativos por lugares de interesse histórico e actual da cidade. O programa educativo pretende ser uma proposta aberta, adaptada às distintas idades escolares e tem como objectivo potenciar a ideia de uma cidade educadora como lugar

privilegiado para chegar aos alunos nas diferentes vertentes da realidade territorial, socio-económica, ambiental, artística, entre outras.

O programa "Aprender a conviver", iniciativa do pelouro da Educação e Mulher do Concelho de Vigo sob proposta de uma associação de educadores pela "Paz-Nova Escola Galega", fundada em 1983, em Vigo, oferece um conjunto de recursos para aos diferentes sectores da comunidade educativa infantil e primária para se "construir uma convivência mais sã e respeitosa, sem nenhum tipo de discriminação e de violência". Para isso, são disponibilizados pessoal especializado e serviços de mediação de conflitos, além de livros e outro material necessário. Igualmente estão previstas curtas acções de formação para os sectores da comunidade educativa: professores, pais e estudantes.

As linhas de actuação para o futuro estão claras no programa para a educação 2005, que se mantém na continuação da acção nos domínios, entre outros, de reparação, requalificação dos equipamentos e instalações escolares; incentivo e coordenação da intervenção dos representantes municipais nos conselhos escolares dos centros e nas comissões económicas; coordenação, em colaboração com a secção de programação educativa e de obras, das várias actividades extra-escolares.

O Concelho de Ourense detém um importante património histórico e localiza-se no interior da Galiza, sendo atravessado pelo rio Minho. Caracteriza-se por constituir a terceira maior comunidade da região da Galiza, registando mais de 100 mil habitantes. Porém, tal como acontece na província de Lugo, Ourense tem vindo a apresentar um decréscimo no crescimento demográfico (-4,26%) no período de 1991 a 2001 (INE, 2001).

Tal como acontece com a cidade de Vigo, a percentagem relativamente elevada de população com menos de cinco anos de escolaridade e que não completou o ensino básico obrigatório (10,9% e 22%, respectivamente) enquadra a diversidade de programas e de apoios vocacionados para diferentes grupos sociais. Com efeito, os apoios sócio-educativo são diversos, desde bolsas escolares, bolsas de refeitório, a bolsas de livros, que se prolongam até a escolaridade obrigatória e se destinam às famílias mais carenciadas. Estes apoios dirigem-se, sobretudo, para os frequentam centros públicos.

No domínio educativo dos diferentes níveis de ensino existem programas que caracterizam a acção camarária de Ourense, assente numa linha de continuidade e consolidação dos mesmos ao longo dos itinerários escolares. Iremos referir os que são mais expressivos e os que se apresentam como programas inovadores:

- Programação da educação infantil: Programa de animação à leitura com a iniciativa "O albúm ilustrado…", "Conhece a tua cidade" (v.g. visitas ao parque de bombeiros, assistir a partidas de futebol do Clube desportivo de Ourense), "Passeia pela tua cidade", "Dias com nome próprio", aprendizagem dos direitos dos consumidores, representações teatrais na escola e "Programa Verde".

- Programação da Educação primária: Programa de animação à leitura, incluindo várias iniciativas ("Conta contos na aula", "Visita às Bibliotecas Municipais", "Mochilas faladoras", "O jogo das estações", "Conhecendo …"); "Conhece a tua cidade", com actividades de visita a vários pontos da cidade; aprendizagem dos direitos dos consumidores; "Dias com nome próprio" (v.g. Magusto, Diabetes, Declaração dos Direitos das Crianças, Dia Internacional da Eliminação da Violência Contra a Mulher); Programa de teatro e de cinema na escola; Programas de música na escola, "Programa Verde"; "Saídas didácticas", "Educação vial".

- Programação da Educação Secundária Obrigatória e Pós-Obrigatória: esta prossegue as iniciativas atrás referidas, introduzindo novos conhecimentos à medida que o aluno avança na sua aprendizagem.

- Programação de actividades de ócio e de juventude com vários cursos disponíveis, em horário diurno e nocturno, para jovens dos 15 aos 35 anos, como, por exemplo: jogos em rede, cozinha típica da Galiza, renda, *rafting*, canoa, vela, *sky*, parapente, inglês e francês turístico, técnicas de estudo (preparação para a universidade), apresentação de trabalhos e projectos em 2D ou em 3D, concurso de fotografia digital, entre muitos outros.

- A Universidade Popular do Concelho de Ourense organiza 32 novos ofícios e cursos formativos para adultos dirigidos a jovens com mais de 16 anos em certas especialidades, como sejam cursos em informática de duração variada e cursos em ofícios manuais.

De referir, por fim, a dinâmica da acção sócio-educativa através da implementação de três projectos específicos: o *cultur@civitas*, o *AIouminõ* e o *CIMA*.

O projecto *cultur@civitas* apresenta-se como um itinerário de formação e inserção laboral, destinado preferencialmente às mulheres com formação académica na área das humanidades no que diz respeito ao fomento de práticas de igualdade de oportunidades e na dinamização de iniciativas empresariais no sector da cultura, do ócio e do turismo. A formação integra seminários de sensibilização, conferências sobre aspectos relacionados com a gestão cultural e a criação de emprego, dois cursos integrados sobre gestão cultural, novas tecnologias e criação de empresas (uma parte das quais se desenvolverá a distância). Além de vários tipos de apoio, importa referir o apoio técnico para a criação de empresas e a disponibilização de bolsas para mulheres com encargos familiares.

O projecto *AIoumiño* é, igualmente, um programa de formação e inserção sócio-laboral, desenvolvido em parceria com o Pelouro da Formação Ocupacional e Desenvolvimento Local e com a da Promoção para a Igualdade da Mulher, Sanidade, Prevenção e Atenção de Drogadependências, sendo subvencionado em 70% pelo Fundo Social Europeu. Está, por isso, destinado a grupos sociais específicos, tais como, por exemplo: mulheres com necessidades especiais e com emprego precário devido à falta de formação e com emprego precário por falta de formação; desempregados(as) de longa duração, famílias monoparentais, imigrantes, minorias étnicas, jovens em situação de risco e pessoas provenientes da marginalidade.

Por fim, o projecto *CIMA* é uma iniciativa organizada pela Câmara de Ourense com a colaboração da UNICEF, bem como de outras empresas interessadas, e vai levar a cabo a organização da primeira Cimeira Infantil do Meio Ambiente para toda a Galiza. É um projecto que visa a educação ambiental e conta com a participação de duzentas crianças do 5º e 6º anos do Ensino primário (2º ciclo do Ensino Básico) de toda a Galiza. Pretende-se promover e fomentar o direito de expressão das crianças através de um Manifesto que será elaborado pelas mesmas e que será feito chegar a toda a sociedade (Convenção dos Direitos das Crianças).

De uma forma geral, o projecto *CIMA* pretende: *i*) Fomentar o envolvimento da população infantil nas questões que afectam a sociedade, em geral, e, em especial, seu direito a expressar-se e a ser escutada; *ii*) Fazer chegar à Sociedade um Manifesto Infantil, no qual as crianças expressam as suas preocupações com o Meio Ambiente e que será desenvolvido durante a Cimeira; *iii*) e, por fim, definir com as crianças uma proposta de um projecto a nível escolar que será executado no final da Cimeira.

Neste sentido, as crianças ficarão envolvidas em quase todas as actividades que precedem a Cimeira tais como: a elaboração do logótipo da Cimeira, a criação dos desenhos e trabalhos que serão utilizados nas apresentações do projecto à imprensa e ao público em geral, trabalhos e actividades relacionados com o meio ambiente, divulgação da CIMA aos meios de comunicação e, ainda, a produção de um CD de música da qual fará parte a canção oficial da CIMA.

Assim, com este projecto pretende-se, por um lado, defender e fomentar o direito das crianças a viverem num meio ambiente saudável e por outro, consciencializá-las para a necessidade de cuidarem dele e de o respeitarem.

5. Conclusões.

A promoção de uma agenda educativa, além de assentar numa gestão eficaz de estruturas e práticas adequadas às realidades educativas, passará, certamente, por um esforço de reformulação dos referentes para a "construção de uma educação democrática e de cidades educativas" (Teodoro, 2001:157). Daí a relevância de uma efectiva descentralização e co-responsabilização dos poderes locais na consecução das políticas educativas, não só através da gestão das competências legalmente atribuídas, como também no seu papel complementar de reforço da qualidade da formação dos cidadãos em idade escolar e na promoção de políticas educativas necessárias ao desenvolvimento da formação permanente dos cidadãos em idade pós-escolar (v.g. escolarização de adultos, promoção da cultura). Para garantir a democratização do ensino em todos os seus níveis importa promover a diversificação e o alargamento da rede escolar assente em trajectórias flexíveis e reversíveis (criar oportunidades reais para os alunos optarem em função das suas escolhas vocacionais, por mais que elas sejam escolhas condicionadas), a criação de condições adequadas de aprendizagem ao longo da vida (medidas e programas de parceria entre os vários parceiros sociais) e a abertura dos sistemas educativos e de formação à sociedade civil nas suas múltiplas vertentes.

No contexto das boas práticas posta em marcha pelas cidades da Euro-região Galiza e Norte de Portugal, importa referir algumas mudanças em curso no quadro da política comunitária.

Uma delas prende-se com as repercussões do Project *e*Europa 2005 (Comissão Europeia, 2002), inicialmente apresentado. Relativamente à iniciativa do "ensino em linha", a acção municipal tem vindo a assegurar que todas as escolas do primeiro ciclo, incluindo a maioria dos jardins-de-infância públicos, tenham acesso à *Internet* em banda larga, aos recursos e *software* informático adequados, disponibilizando igualmente de pessoal técnico especializado no apoio quotidiano à resolução de problemas.

Além disso, a existência de "Centros de Recursos", como acontece, por exemplo, na cidade de Chaves, tem vindo a constituir-se como um importante espaço de divulgação das novas tecnologias de informação e de comunicação, além de apoiar de acções formativas e iniciativas pedagógicas diversas dirigidas à comunidade escolar.

Igualmente, no campo do *e-learning* e no combate à info-exclusão são muitos os programas de formação destinados à aprendizagem das competências específicas da "Sociedade de Informação" desenvolvidos pelas diversas cidades do Eixo Atlântico que têm vindo a utilizar os fundos estruturais existentes da UE (sociais, regionais, etc.) para a sua concretização.

Igualmente relevante é a promoção do sucesso escolar com programas específicos de prevenção e de combate do abandono escolar, de promoção da literacia e da aprendizagem de novas tecnologias. Tanto Portugal como Espanha, como vimos, têm tido particular atenção para essa questão. Além disso, nos diversos programas sócio-educativos, estão patentes os seguintes objectivos de forma transversal aos diferentes públicos estudantis:

- Garantir o direito à educação de todos;
- Promover o sucesso escolar;
- Estimular o gosto pela aprendizagem
- Proporcionar uma aprendizagem para o mercado de trabalho
- Criar condições para o exercício da cidadania

Nesse sentido, poder-se-á sistematizar os resultados que foram emergindo ao longo da nossa análise das dinâmicas sócio-educativas que caracterizam a Euro-região, em particular, as cidades do Eixo Atlântico. Utilizaremos a técnica de análise DAFO para se concretizar os seguintes objectivos: por um lado, comparar simultaneamente as oportunidades e as ameaças resultantes do enquadramento europeu que configura um espaço sócio-económico e territorial com uma influência mais vasta em termos nacional e internacional; e, por outro, identificar os principais pontos fortes e fracos do Eixo Atlântico que potenciem ou reduzem, respectivamente, as possibilidades do desenvolvimento económico e social sustentado.

Enquadramento europeu do Eixo Atlântico.

Oportunidades	Ameaças
Dimensão económico-territorial	
Aprofundamento da cooperação transfronteiriça (INTERREG III) através de projectos comuns ao nível sócio-educativo (v.g. Investigação científica e Universidades; TORGA.net. trans Portugal Galicia Network).	Enorme desequilíbrio territorial, com um litoral densamente povoado e um interior desabitado Excessivo peso dos sectores primários e secundário na estrutura da actividade económica Potenciar o "Terceiro sector" e as modalidades de emprego nas actividades terciárias e de prestação de serviços, utilizando uma mão-de-obra com maiores níveis de qualificação académica e utilizadoras das TIC.
Educação como factor de competitividade	
Importantes reformas dos sistemas educativo e formativo no quadro europeu no sentido da "integração e desespecialização do secundário", com a instituição de troncos comuns de formação nos primeiros anos dos cursos. Promoção de várias modalidades e percursos de ensino e de formação de nível secundário, com itinerários escolares flexíveis e reversíveis. Promoção de iniciativas de complemento à educação com programas mais flexíveis e inovadores em articulação com as estruturas do mercado de trabalho e as novas oportunidades de emprego.	Assimetrias inter e intra-regionais em termos de dinâmicas sócio-educativas. Expansão do sistema educativo acompanhado pelos fenómenos simultâneos de feminização e de discriminação das áreas de formação em função do sexo. Maiores exigências de convergência em torno de questões e problemas comuns nos diferentes níveis e sistemas de ensino e formação profissional. Revalorizar a importância social da profissão do professor.
Cultura de partilha de responsabilidades	
Incentivo à participação municipal na educação impulsionada por um quadro legal adequado como um dos passos decisivos no combate ao abandono escolar e à prevenção da info-exclusão.	Maiores exigências de planificação e coordenação a níveis supra-municipais: reforço de iniciativas de parceria e de políticas de cooperação locais, nacionais e internacionais.
Repercussões importantes do Projecto *e*Europa 2005 (Comissão Europeia, 2002): infra-estrutura segura de informação e acesso em banda larga generalizado.	Custos de acesso à *Internet* e garantir a ligação de todas as escolas da educação pré-escolar e escolar em banda larga através da tecnologia ADSL.

Enquadramento sócio-educativo do Eixo Atlântico.

Pontos Fortes	Debilidades
Capital demográfico	
População relativamente jovem no contexto da Europa, em particular na Região Norte de Portugal.	Aumento do *rácio* de dependência dos idosos no contexto da UE para 2010, em particular na região da Galiza.
Capital educativo	
Consagração da escolaridade obrigatória em 16 (Espanha) e 15 anos (Portugal). Reforço da oferta de educação de qualidade e de igualdade de oportunidades (v.g. idiomas, TIC, Actividades Extra-Curriculares). Aumento do número de candidatos ao ensino superior, de professores e de estabelecimentos universitários e politécnicos, de natureza pública e privada registado nas últimas décadas. Aumento do número de alunos nas áreas das Ciências da Saúde e Técnicas.	Regressão ténue do número médio de alunos nos ensinos infantil e primário e significativa ao nível do Bacharelato/ Secundário e da Formação Profissional. Baixa percentagem de jovens entre os 25 e 29 anos com elevado grau de escolaridade face à média UE 15. Sobre-representação do sexo feminino no ensino superior face à média UE 15, em particular em Portugal.
Infra-estruturas e orçamento	
Gratuitidade da escolaridade básica obrigatória. Cobertura e modernização de infra-estruturas educativas Ensino pré-primário e ensino básico, incluindo *kit* de TIC. Aumento de bibliotecas e estabelecimentos culturais. Implementação da "Carta Educativa": reordenamento da rede escolar em Portugal.	Tendência para uma privatização do sistema de ensino nos diferentes níveis. Requalificação do parque escolar face à desertificação de certas zonas interiores. Constrangimentos orçamentais. Escassez de equipamentos escolares e didácticos. Escassez de recursos humanos.
Programas sócio-educativos	
Programas de combate do abandono escolar precoce (PNAPAE e LOCE). Investimentos importantes na aprendizagem ao longo da vida, sendo expressão disso vários programas, tais como: "Descobrir o Mundo"; "transición escuela vida activa"; "Proxecto de Inserción sociolaboral", "Proxecto AIoumiño"; "Proxecto Europeo Cultura@Civitas"; "CIMA", "Aprender a Conviver" Iniciativas de combate à info-exclusão, com projectos vários, tais como: "Projecto INTERNET"; "Cursos de internet para jovens", "Navegar, Navegar…. Projecto de animação de informática"; "Apoio às Escolas: Trás-os-Montes Digital".	Proporções significativas de abandono escolar para Portugal (45%) e Espanha (29%), em particular no sexo masculino Posições finais no *ranking* do estudo internacional PISA no domínio da literacia.

Cultura de partilha de responsabilidades	
Rede de parcerias na dinamização dos projectos das "cidades educadoras". Avaliação "satisfatória" da actuação camarária quanto ao cumprimento obrigatório das obrigações e competências municipais (v.g. livros, refeições, trransportes) Cultura de diagnóstico, tendo como pressuposto a importância da cultura na competitividade económica e na qualidade da cidadania.	Necessidade de maior coordenação entre as áreas de intervenção e os agentes da comunidade escolar Definir com maior clareza as competências municipais na área de educação Incentivar um comportamento ofensivo de criação e estimulo à educação, com a apresentação de iniciativas e programas supletivos e inovadores

Com base na informação recolhida através dos questionários e em toda a pesquisa documental, bem como nas reflexões realizadas durante todo o capítulo, emergem algumas linhas de força a necessitarem de urgente investimento na Região da Galiza e Norte de Portugal. Face ao insucesso e abandono escolar crescente, que se traduz por uma menor procura da escola por parte do público escolar, resultando, entre outros, o fenómeno da "info-exclusão", existe um conjunto de possíveis linhas de actuação futuras, que podem ser organizadas em torno da estrutura do diagnóstico atrás apresentada.

1. Educação como condição de cidadania e factor de desenvolvimento dos Estados-Membros da UE.

Implementações da *Carta Educativa* em todos os concelhos, a nível nacional, de forma a permitir que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis respondam à procura sócio-educativa efectiva.

- Promoção do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Comunidade Escolar.

- Criação de programas e iniciativas específicos que garantam a todos os cidadãos o direito ao ensino e à igualdade de oportunidades na formação escolar.

- Diversificação do leque de actividades extra-escolares, promovendo actividades de complemento curricular e de animação sócio-educativa.

- Fomento do intercâmbio entre os docentes na prática pedagógica, rentabilizando os saberes e experiências diversificadas numa partilha constante de aprendizagens.

- Promoção do ensino à distância (*e-learning*) com os objectivos de aperfeiçoar a utilização das novas tecnologias multimédia e da *Internet* e de melhoria da qualidade da aprendizagem, facilitando o acesso a recursos e a serviços, bem como a intercâmbios e colaboração à distância.

- Desenvolvimento de programas de prevenção do absentismo escolar, especialmente dirigidos aos alunos que ainda não atingiram o grau de ensino obrigatório.

- Incremento de projectos/programas de combate à info-exclusão de modo a permitir que os alunos mais desfavorecidos possam aceder às novas tecnologias de informação e comunicação.

- Dinamização e promoção de acções de sensibilização/prevenção do abandono escolar, salientando a importância da escola como condição para o exercício da cidadania na sociedade de hoje.

- Desenvolvimento de medidas laborais específicas, tanto no sector público, como no privado, que incentivem a formação ao longo da vida.

2. Cultura de partilha de responsabilidades.

Eliminação dos constrangimentos de ordem jurídica e financeira de modo a agilizar a actuação dos Municípios através de Acordos/Protocolos de Colaboração celebrados entre várias instituições públicas ou privadas e o Ministério da Educação.

- Reforço do investimento na criação das Escolas de Pais e Mães, a fim de elucidar os pais sobre as várias problemáticas que afectam as crianças e os jovens.

- Criação de medidas específicas que previnam a subalternização institucional dos vários níveis de ensino que acentuam as desigualdades e geram "novas" formas de exclusão social.

- Estreitar as relações escola/família, desenvolvendo actividades de cooperação e informação.

- Desenvolver estratégias, envolvendo toda a comunidade educativa, que promovam a segurança dos alunos nos diferentes espaços escolares.

3. Recursos e infra-estruturas adequadas.

Reforço do apoio financeiro a todos os estabelecimentos de ensino para as adequadas iniciativas de requalificação patrimonial e de melhoria do seu funcionamento, bem como para a realização dos programas sócio-educativos e sustentação, no tempo, dos mesmos.

- Criação e manutenção, em todos os concelhos, de *Centros Municipais de Recursos Educativos* vocacionados para a Comunidade Escolar.

- Atribuição de subsídios próprios a cada Escola para livros e materiais didácticos, a fim de evitar desigualdades e o consequente abandono escolar.

- Inventariação e levantamento das necessidades de mobiliário, equipamento e material didáctico dos estabelecimentos no sentido do seu célere e adequado apetrechamento.

- Inventariação de necessidades de alimentação dos alunos para a implementação de Redes Municipais de refeitórios escolares.

- Reforço das condições de segurança das escolas, nomeadamente no que se refere à prevenção de acidentes rodoviários, pavimentação de recreios, vedações, salubridade, iluminação exterior e prevenção de incêndios.

- Proporcionar formação ao pessoal docente e não docente no sentido de melhorar as suas competências sócio-educativas.

- Investimento na prevenção com base na realização de "Diagnósticos adequados", "Acções de sensibilização" entre outras, antecipando o aparecimento de problemas (v.g. absentismo escolar, abandono escolar, toxicodependência, insucesso escolar, info-exclusão) que perpetuam as desigualdades.

Os movimentos de dinamização do sistema urbano, no que diz respeito às infra-estruturas, ao desenvolvimento de instituições e políticas sociais associadas à sociedade de informação, ao ensino universitário e à instalação de novos serviços de apoio às actividades económicas, entre outros aspectos, são reveladores das transformações ocorridas desde os *Primeiros Estudos Estratégicos*. Com efeito, perante a crescente interdependência que a globalização comporta, incluindo ameaças e desafios, e o alargamento da União Europeia, as cidades são actores de desenvolvimento estratégico nas vertentes económica, política, social e cultural de um espaço geográfico mais amplo de influência.

Bibliografia.

AZEVEDO, J. (2000), *O ensino secundário na Europa. O neoprofissionalismo e o sistema educativo mundial*, Porto, Edições Asa.

AZEVEDO, R. (2004), "As regiões do Norte de Portugal e da Galiza: enquadramento no contexto comunitário e perfis de evolução", L. Domínguez e N. Venade (org.) *As Euro-regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-região Galiza Norte de Portugal*, Eixo Atlântico, pp. 89-113.

BENAVENTE, Ana *et al.* (1996), *A literacia em Portugal – resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica*, Lisboa, FCG.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2000), *INTERREG III*, Bruxelas, Comissão Europeia (28 de Maio).

COMISSÃO EUROPEIA (2001), *Relatório sobre os objectivos futuros concretos dos sistemas de educação e de formação* (12 de Fevereiro).

COMISSÃO EUROPEIA (2002), *Para uma Europa do Conhecimento. A União Europeia e a Sociedade da Informação"*, Comissão Europeia, Direcção-Geral da Imprensa e Comunicação.

COMISSÃO EUROPEIA (2003), *Situação Social na União Europeia*, Bruxelas, Comissão Europeia.

COUTO, M. (2001), "A cooperação transfronteiriza na Educação", *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico – A Escola e a Cidade*, nº 2, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular & Interreg, pp. 5-8.

EUROSTAT (2001), *Force Survey*, Bruxelas, Comissão Europeia.

GOMES, M. do Carmo, *et al.* (2000), "Novas análises dos níveis de literacia em Portugal: comparações diacrónicas e internacionais", *IV Congresso Português de Sociologia*, Coimbra, APS, CD-rom.

INE (2001) *Censos 2001 XIV Recenseamento Peral da População e IV Recenseamento Geral da habitação,* Lisboa, Portugal

INE, (2001), *Censos 2001*, Madrid, Espanha

INCE (2002), *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación*, Ministerio de Educación, Cultura y Desporte.

IGE (2001), *Instituto Galego de Estatistica*, Galiza, Espanha

LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO (*LEI N.º 46/86)* de 14 de Outubro (com as alterações incorporadas pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro).

LEI ORGÂNICA GENERAL DO SISTEMA EDUCATIVO (LOGSE, 1990), Lei 1/1900 de 3 de Outubro.

LYON, D. (1991), *A Sociedade de Informação*, Lisboa, Celta.

MARTINS, J. (2001), "O modelo de gestão educativa", *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico – A Escola e a Cidade*, nº 2, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular & Interreg, pp. 1-4.

MCE, (2004-2005), *Datos e Cifras, Curso escolar 2004-2005*, Ministerio de Educación y Ciencia.

OCDE (2003), *Education at Glance*, Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE.

PLANO NACIONAL DE PREVENÇÃO DO ABANDONO ESCOLAR (2004), *Eu Não desisto*, Ministerio da Educação/ Ministerio da Segurança Social e do Trabalho, Março de 2004 (Policopiado)

QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III (2000), *Prodep III – Programa Operacional da Educação 2000-2006*, União Europeia, 13 de Julho (policopiado)

TEODORO, A. (2001), "Organizações internacionais e política educativas nacionais: A emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade", Stephen R. Stoer, L. Cortesão e José A. Correira (orgs.), *Transnacionalização da educação. Da Crise da Educação à "Educação" da Crise*, Afrontamento, pp. 125-161

SEGUNDO, Maria Jesus Sana (2004), *Conferência da Ministra da Educação e Ciência*, na Tribuna da Sociedade e Política, no Fórum Europa (4 de Outubro) (policopiado).

SILVA, M. Carlos e CARDOSO, A. (2004), "Assimetrias e dependências no desenvolvimento: a Região do Minho no Noroeste Peninsular", L. Domínguez e N. Venade (org.), *As Euro-regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-região Galiza Norte de Portugal*, Eixo Atlântico, pp, 183-218

Anexo I

Quadro 1. Evolução da população residente em Portugal, por grupos de idade 1991-2001 (%)

	Portugal	
	1991	2001
0- 14 anos	20,0	16,0
15 - 24 anos	16,3	14,3
25 – 64 anos	50,1	53,4
65 e mais anos	13,6	16,4

Fonte: Censos, INE, 2001.

Quadro 2. Estrutura da População residente em Portugal por Regiões, em 2001 (%)

	Grupos etários		Índice de Envelhecimento
	0 – 14 anos	65 e mais anos	
Norte	17,5	14,0	80,0
Centro	15,0	19,4	130,0
Lisboa	14,8	15,5	103,0
Alentejo	13,7	22,3	163,0
Algarve	14,7	18,6	128,0
R. A. Açores	21,4	13,0	60,0
R. A. Madeira	19,1	13,7	72,0

Fonte: Censos, INE, 2001.

Quadro 3. Evolução da população em Espanha, por grupos de idade 1991-2001 (%)

	1991	2001
Menos de 15 anos	19,4	14,5
De 15 a 64 anos	66,8	68,5
65 e mais anos	13,8	17,0

Fonte: Censos, Instituto Nacional de Estadística, 2001.

Quadro 4. Estrutura da População da Galiza, em 2002 (%)

	Idade Média			Índice de envelhecimento	Índice de sobreenvelhecimento
	Homens	Mulheres	Total		
A Coruña	41	44,3	42,7	115,83	11,21
Lugo	45,1	48	46,6	181,69	12,93
Ourense	45	48,5	46,8	183,56	13,46
Pontevedra	39,1	42,5	40,9	91,74	11,35

Fonte: IGE, Instituto Galego de Estatística.

Figura 1. - Lei de Bases do Sistema Educativo Português (LBSE)

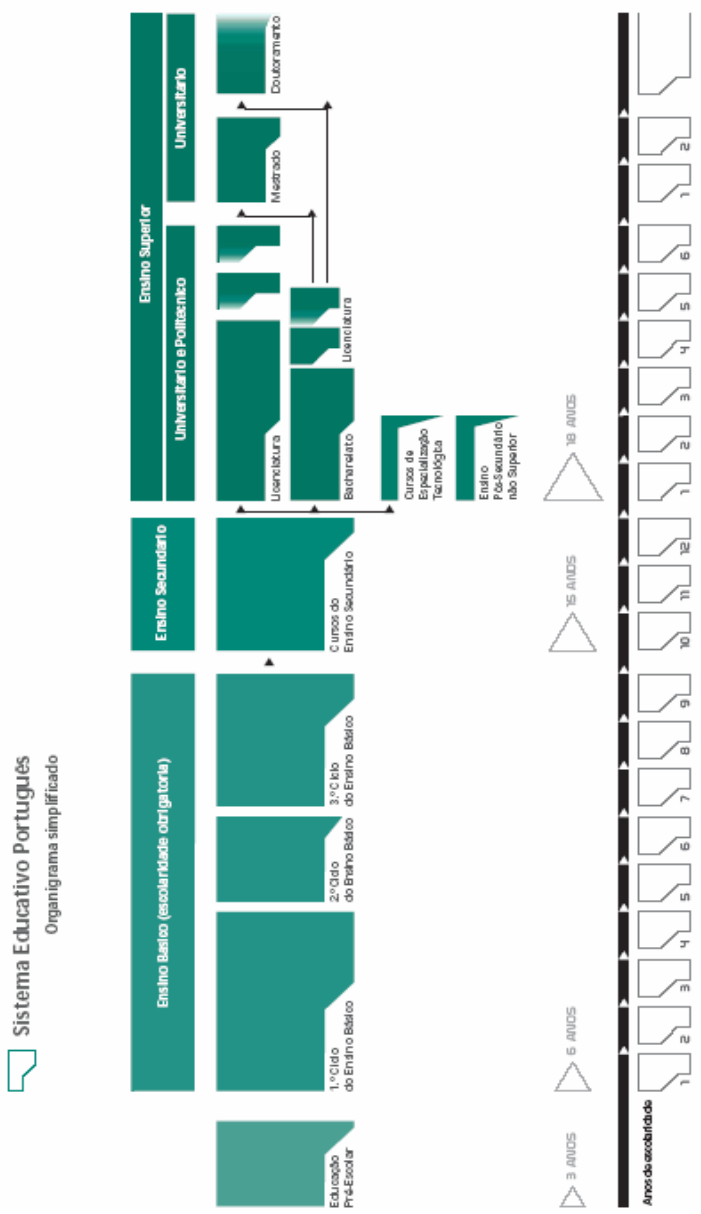
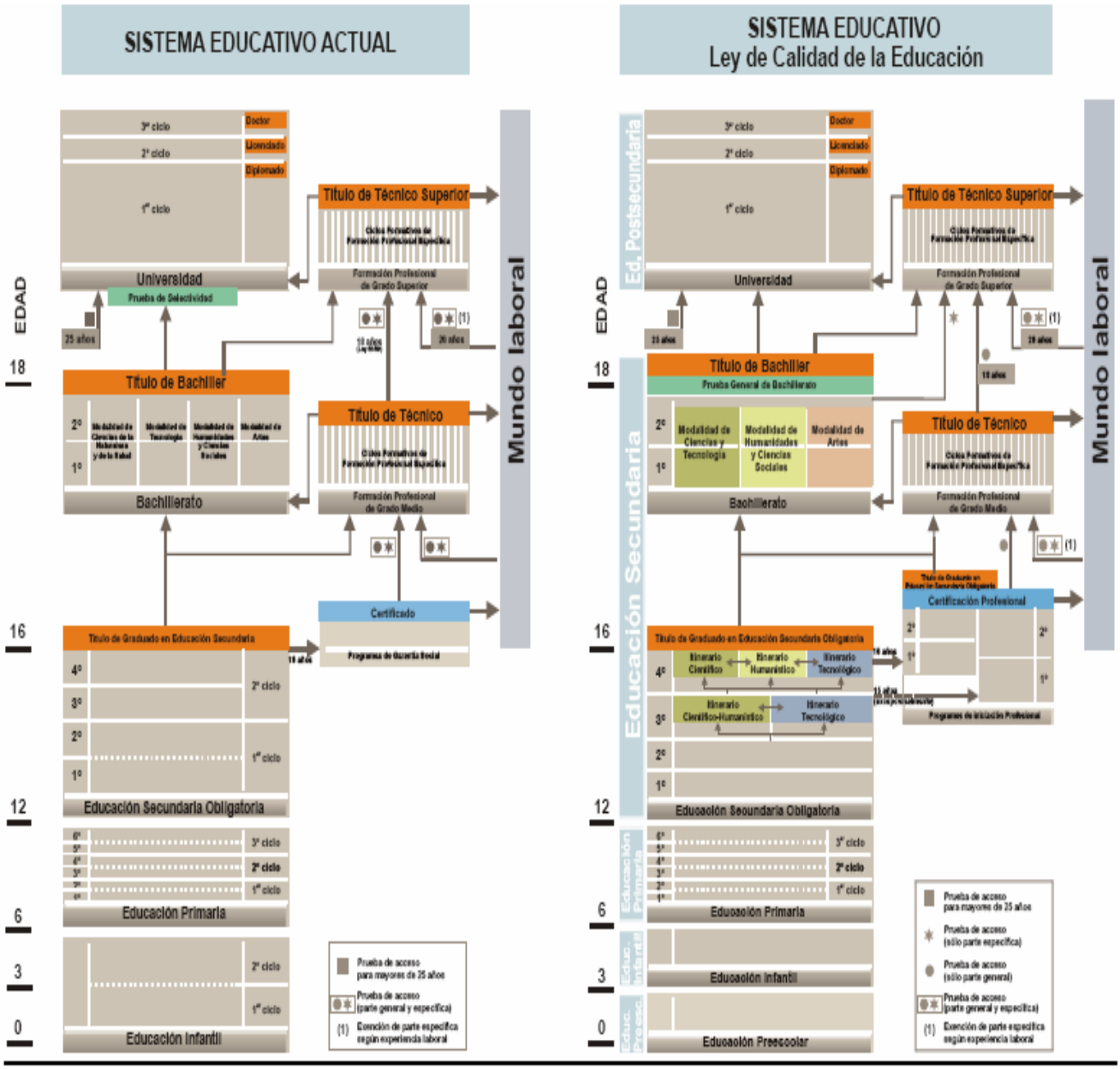


Figura 2. Lei Orgânica General do Sistema Educativo (LOGSE, 1990)
e Lei Orgânica de Qualidade da Educação.



Anexo II

Quadro 1. Distribuição dos alunos por países, graus de Ensino em 2000 (%)

	2000					
	Nível 0	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5-6
Espanha	12,7	28,5	23	13,4	1,7	20,5
Portugal	10,3	36,1	18,9	18,1	_	16,6

Fonte: INE, EUROSTAT, Base de datos Newcronos, 2004.

Nível 0 - Ensino pré-escolar.

Nível 1 - Ensino Primário.

Nível 2 - Primeiro ciclo do Ensino Secundário.

Nível 3 - Segundo ciclo do Ensino Secundário.

Nível 4 - Ensino Pós-secundário não superior.

Nível 5 - Primeiro ciclo do Ensino Superior.

Nível 6 - Segundo ciclo do Ensino Superior.

Quadro 2. Proporção de Alunos por Professor no Ensino Primário, em 2000 e 2001.

	2000	2001
UE 15	_	16,1
Espanha	14,9	14,7
Portugal	13,2	12,7

Fonte: INE, EUROSTAT, Base de datos Newcronos, 2004.

Quadro 3. Proporção de Alunos por Professor no Ensino Secundário (nível 2-3), em 2000 e 2001.

	Nível 2		Nível 3	
	2000	2001	2000	2001
Espanha	13,7	9,7	_	11
Portugal	11,1	8,7	10,1	8,3

Fonte: INE, EUROSTAT, Base de datos Newcronos, 2004.

Nível 2 - Primeiro ciclo do Ensino Secundário.

Nível 3 - Segundo ciclo do Ensino Secundário.

Só os professores no activo, incluindo os professores do ensino especial.

Quadro 4 Distribuição dos Alunos (nível 1-4) por países e por tipo de instituição, em 2000 e 2001 (%)

	2000		2001	
	Instituições Públicas	Instituições Privadas	Instituições Públicas	Instituições Privadas
EU 15	78,5	21,5	78,3	21,7
Espanha	69,5	30,5	69,1	30,9
Portugal	89,0	11,0	88,2	11,8

Fonte: INE, EUROSTAT, Base de datos Newcronos, 2004.

Quadro 5. Estabelecimentos de Ensino em Espanha, segundo o ensino ministrado em 2004-2005 (%)

	Ensino Público	Ensino Privado (3)
E. Infantil	47	53
E. Primaria(1)	95	5
E. Primaria e E.S.O. (1)	39	61
E.S.O./ Bachirellato/F.P.	82	18
E. Primaria, E.S.O. y Bachirellato/F.P. (1)	0	100
Estabelecimentos específicos de Educação Especial	39	61
E. Universitário (2)	69	31

Fonte: Ministerio de Educación y Ciencia, Datos e Cifras, Curso escolar 2004-2005.

(1) Podem incluir E. Infantil.

(2) Refere-se ao número total de Universidades.

(3) Refere-se às Universidades Privadas e da Igreja Católica.

Quadro 6. Evolução dos alunos matriculados na Educação Universitária, em Espanha de 1994 –2004 (%)

	Cursos		
	1994-1995	1999-2000	2003-2004
Duração dos Estudos			
Ciclo curto	34	36	38
Ciclo Longo	66	64	61
Ramos de Ensino			
Humanidades	9	10	9
Ciências Sociais e Jurídicas	54	50	49
Ciências Experimentais	8	8	7
Ciências da Saúde	7	7	8
Técnicas	21	24	27
Total			

Fonte: Ministerio de Educación y Ciencia, Datos e Cifras, Curso escolar 2004-2005.

Quadro 7. Nível de estudos da população adulta na Comunidade Autónoma da Galiza e em termos nacionais, em 1999 (%)

	Galiza		Nacional	
	25 - 34 anos	25 – 64 anos	25 - 34 anos	25 – 64 anos
Inferior à educação primária	1,0	10,1	2,4	10,8
Educação primária	12,9	38,9	11,0	31,4
Educação Secundária Obrigatória	34,2	20,7	32,0	22,7
Educação Secundária pós-obrigatória	20,9	13,1	21,6	14,6
Educação superior	31,0	17,2	33,0	20,5

Fonte: Instituto Nacional de Calidad y Evaluacíon (INCE), Ministerio de Educación, Cultura y Desporte, 2002.

Quadro 8. Mulheres estudantes no Ensino Superior – 1998 a 2001 (%)

	1998	1999	2000	2001
UE 15	_	52,6	52,9	53,2
Espanha	53,0	53,0	52,9	52,5
Portugal	56,0	56,0	56,1	56,1

Fonte: INE, EUROSTAT, Base de datos Newcronos, 2004.

Quadro 9. Estudantes do Ensino Superior (nível 5-6), por países e áreas de estudo em 1999 (%)

	Áreas de Estudo									
	Educ.	Humand. e Artes	Ciências Sociais, Ensino comercial e Direito	Ciências, Matemát. e Informát.	Eng., Industria e Constr.	Agricult.	Saúde e Serviços sociais	Serviç.	Desc.	Lic. de todos os campos
UE 15	_	_	_	_	_	_	_	_	_	_
Espanha	11,9	9,4	37,2	9,3	14,2	2,9	10,9	4,1	0,1	_
Portugal	_	_	_	_	_	_	_	_	_	_

Fonte: INE, EUROSTAT, Base de datos Newcronos, 2004.

Quadro 10. Distribuição do Gasto Público em Educação em Espanha, em 2002 (%)

	Gasto Público
E. Infantil, E. Primaria, E. Especial	31,6
E. Universitária	21,1
ESO, Bachirellato e Ciclos Formativos, F.P.	31,3
Subsídios/Bolsas	2,7
Actividades anexas	6,3
Formação Ocupacional inicial	4
Outros tipos de ensino	3

Fonte: Ministerio de Educación y Ciencia, Datos e Cifras, Curso escolar 2004-2005.

Quadro 11. Níveis de Ensino atingidos em Portugal segundo o sexo, em 2001 (%)

		Sexo	
	H/M	H	M
Nenhum ensino	14,2	5,9	8,3
1º Ciclo	35,1	16,9	18,2
2º Ciclo	12,6	6,7	6
3º Ciclo	10,9	5,8	5,1
Secundário	15,7	7,9	7,8
Médio	0,8	0,4	0,4
Superior	10,8	4,7	6,1
Total	10 356 117	5 000 141	5 355 976
	(100)	(48,3)	(51,7)

Fonte: INE, Resultados definitivos, Censos 2001.

Quadro 12. Proporção de População com o ensino superior (com 21 ou mais anos), Portugal e NUTS II, 1991-2001 (%)

	1991	2001	Diferença
Portugal	4	8,6	4,6
Norte	3	7,2	4,2
Centro	2,5	7,1	4,6
Lisboa	7,2	13,5	6,3
Alentejo	1,8	5,7	3,9
Algarve	2,8	7,3	4,5
R. A. Açores	2	6	4
R. A. Madeira	1,8	6,8	5

Fonte: INE, Resultados definitivos, Censos 2001.

Quadro 13. Distribuição da população empregada por áreas de actividade económica em Portugal, 1991-2001 (%)

Áreas de actividade económica	1991	2001
Agricultura, caça e silvicultura, pesca e aquicultura	10,8	5
Indústria, incluindo energia	27	22,8
Construção	10,7	12,3
Comércio e reparação de veículos e de bens domiciliários; alojamento e restauração; transportes e comunicações	24,1	26,5
Actividades financeiras, imobiliárias, serviços prestados às empresas	5,2	7,9
Outras actividades e serviços	22,3	25,5

Fonte: INE, Resultados definitivos, Censos 2001.

Quadro 14. Estabelecimentos de Ensino Público e Privado no Continente e Norte de Portugal, segundo o ensino ministrado, em 2001/2002 (%)

NUTS/REGIÃO	Educação Pré-escolar	Ensino Básico 1º Ciclo	Ensino Básico 2º Ciclo	Ensino Básico 3º Ciclo	Ensino Secundário	Escolas Profissionais	Ensino Superior	Total
Resto do Continente	60,6	58,7	38,7	65,6	67,5	61,3	69,5	60,5
Norte de Portugal	39,4	41,3	38,7	34,4	32,5	38,7	30,5	39,5
Minho-Lima	6,7	9,1	7,4	7,3	8,7	16,3	7,4	8,1
Cávado	11,8	9,7	10,0	10,5	10,2	9,3	6,4	10,4
Ave	12,0	11,0	10,8	12,0	9,7	15,1	5,3	11,3
Grande Porto	24,7	14,0	22,2	33,3	34,5	32,6	57,4	20,6
Tâmega	16,1	17,9	16,9	13,3	11,2	9,3	4,3	16,5
Entre Douro e Vouga	9,0	6,7	8,5	7,5	5,8	1,2	2,1	7,5
Douro	11,3	13,9	11,0	7,7	10,2	9,3	4,3	12,2
Alto Trás-os-montes	8,3	17,7	13,3	8,2	9,7	7,0	12,8	13,3

Fonte: INE, Ministério da Educação, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento
Estatísticas preliminares, 2001.

Quadro 15. Alunos matriculados (Público e Privado) no Norte de Portugal e resto do Continente, segundo o Ensino Ministrado, em 2001/2002 (%)

NUTS/ CONCELHOS	Educação Pré-escolar	Ensino Básico			Ensino Secundário	Escolas Profissionais	Ensino Superior	Total
		1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo				
Norte	38	41	41	40	35	36	31	39
Resto do continente	62	59	60	60	65	64	69	61
Minho-Lima	6	6	6	6	7	14	3	6
Cávado	13	12	11	12	12	12	16	12
Ave	14	15	15	15	13	14	3	14
Grande Porto	33	32	32	32	36	35	62	33
Tâmega	14	18	17	15	11	8	2	15
Entre Douro e Vouga	9	7	7	8	7	1	1	8
Douro	7	6	6	6	6	9	7	6
Alto Trás-os-montes	5	5	5	6	7	7	7	6

Fonte: INE, Ministério da Educação, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento
Estatísticas preliminares, 2001.

Quadro 16. Número de estabelecimentos de Ensino Básico do 1º, 2º e 3º ciclos.

Concelhos	Estabelecimento de Ensino Público e Privado								
	Ensino Básico								
	1º ciclo			2º ciclo			3º ciclo		
	1995/1996	1998/ 1999	2001/ 2002	1995/ 1996	1998/ 1999	2001/ 2002	1995/ 1996	1998/ 1999	2001/ 2002
Braga	98	100	101	25	23	25	21	23	22
Bragança	83	76	72	9	8	6	6	6	6
Chaves	102	100	98	19	19	17	6	6	6
Guimarães	111	102	100	25	18	17	19	17	16
Peso da Régua	30	29	28	3	2	2	4	4	4
Porto	104	105	106	36	39	40	48	54	55
Viana do Castelo	58	56	54	13	13	12	12	12	12
Vila Nova de Gaia	119	114	113	20	21	21	27	28	30
Vila Real	95	92	93	11	10	10	7	7	7

Fonte: INE, Instituto Nacional de Estatística.

Quadro 17. Número médio de alunos no Norte de Portugal, por Estabelecimento nos diferentes níveis de educação, em 2001.

CONCELHOS	Educação Pré-escolar	Ensino Básico		3º ciclo e Ensino Secundário	Escolas Profissionais	Total
		1º Ciclo	2º Ciclo			
Média alunos/docentes	16,7	13,1	8,1	9,3	4,2	10,3

Fonte: INE, Ministério da Educação, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento
Estatísticas preliminares, 2001.

Quadro 18. Pessoal Docente (Publico e Privado) no Norte de Portugal e resto do Continente, segundo o Ensino Ministrado, em 2001/2002 (%)

NUTS/ CONCELHOS	Educação Pré-escolar	Ensino Básico		3º Ciclo e Ensino Secundário	Escolas Profissionais	Total
		1º Ciclo	2º Ciclo			
Norte	35,8	40,8	38,0	35,4	39,2	37,2
Resto do continente	64,2	59,2	62,0	64,6	60,8	62,8
Minho-Lima	6,1	6,5	6,3	7,3	15,0	7,1
Cávado	12,1	11,0	11,2	11,4	10,7	11,3
Ave	12,1	13,4	12,6	12,4	16,1	12,8
Grande Porto	33,2	28,4	35,5	36,4	32,1	34,0
Tâmega	13,6	17,1	14,7	12,0	8,6	13,7
Entre Douro e Vouga	8,3	6,8	6,9	7,0	0,8	6,8
Douro	8,2	8,0	6,6	6,7	10,2	7,2
Alto Trás-os-montes	6,5	8,8	6,2	6,8	6,6	7,1

Fonte: INE, Ministério da Educação, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento
Estatísticas preliminares, 2001

Quadro 19. Estabelecimentos de Ensino na Espanha e na Galiza, segundo o tipo de ensino, em 2001-2002 (%)

	Total	E. Educação Infantil (1)	E. Educação Primária (2)	E. Educação Primária e E.S.O. (2)	E. E.S.O. e/ou Bacharelato e/ou F.P.	E. Educação Primária, E.S.O. e Bach/F.P.	Centros Específicos de E. Especial	Centros Específicos de E. à Distância	Escolas de Arte com Bacherelato em Artes
Resto da Espanha	92	13	40	18	20	6	2	0	0
Galiza	8	18	45	11	20	4	2	0	0
A Coruña	42	20	45	8	19	5	2	0	0
Lugo	12	4	54	15	24	1	1	0	0
Ourense	11	9	50	13	21	5	1	1	0
Pontevedra	35	22	40	12	18	4	3	0	0

Fonte: INE, Eurostat, base de dados Newcronos.

Quadro 20. Abandono Escolar precoce sem continuação de Ensino ou formação, em 2001 (%)

	Total	Homens	Mulheres
EU 15	19,4	21,9	16,8
Espanha	28,6	34,9	22,2
Portugal	45,2	52,3	38

Fonte: Comissão Europeia, A situação social na União Europeia – 2003.

Quadro 21. Jovens em situação de abandono escolar precoce, e sem continuação nos sistema de ensino ou formação (% de população com 18 a 24 anos)

	EU 15	Espanha	Portugal
2001	19	29	45

Fonte: Comissão Europeia, A situação social na União Europeia – 2003.

Quadro 22. Participação em actividades educativas e em acções de formação (25-64 anos) (%)

	Total	Homens	Mulheres
UE 25	9	8,3	9,7
UE 15	9,7	8,9	10,5
Espanha	5,8	5,3	6,3
Portugal	3,7	3,4	4

Fonte: Eurostat, Population et conditions sociales, 2003.

Quadro 23. População que tem pelos menos o nível de formação 3-4 (25-64 anos) (%)

	Total	Homens	Mulheres
UE 25	66,4	68,8	64
UE 15	63,4	65,9	60,8
Espanha	42,7	43,3	42,2
Portugal	22,2	20,4	23,9

Fonte: Eurostat, Population et conditions sociales, 2003.

Quadro 24 - População de 18-24 anos, por tipo de actividade em 2001 (%)

	EU 15	Espanha	Portugal
No ensino e com emprego	16	7	7
No ensino e sem emprego	36	45	36
Fora do ensino e com emprego	34	36	48
Fora do ensino e sem emprego	14	13	10

Fonte: Comissão Europeia, A situação social na União Europeia, 2003.

Quadro 25. Aprendizagem ao longo da vida, em 2001 (%)

	Total	Homens	Mulheres
EU-15	8,4	7,9	8,9
Espanha	4,9	4,3	5,5
Portugal	3,3	3	3,7

Fonte: Comissão Europeia, A situação social na União Europeia, 2003.

Anexo III

Quadro 1. Distribuição dos Pelouros na Cidade de Pontevedra em 2004.

Pelouros na Cidade de Pontevedra em 2004
Apoio à educação Pré-escolar
Serviço de Educação; Concelleria da Cultura; Serviço de Prevenção das Toxicodependências (Área do Bem-estar social); Instituto Municipal de Desportos.
Apoio à Educação Básica do 1º ciclo
Serviço de Educação; Concelleria da Cultura; Serviço de Prevenção das Toxicodependências (Área do Bem-estar social); Instituto Municipal de Desportos; Serviço de Juventude (Área de Bem-estar social).
Apoio à Educação Básica do 2º e 3º ciclos
Serviço de Educação; Concelleria da Cultura; Serviço de Prevenção das Toxicodependências (Área do Bem-estar social); Instituto Municipal de Desportos; Serviço de Juventude (Área de Bem-estar social); Polícia local
Apoio à Educação do Ensino Secundário
Serviço de Educação; Concelleria da Cultura; Serviço de Prevenção das Toxicodependências (Área do Bem-estar social); Instituto Municipal de Desportos.
Apoio à formação profissional
Agência de Desenvolvimento local; Plano galego de Inclusão social (Área do Bem-estar social).
Ocupação dos Tempos livres
Concelleria da Cultura; Serviço de Juventude (Área de Bem-estar social).
Combate à info-exclusão
Serviço de Educação; Concelleria da Cultura; Serviço de Juventude (Área de Bem-estar social); Plano galego de Inclusão social
Apoio a crianças/jovens com necessidades especiais
Plano galego de Inclusão social.

Fonte: Inquérito sobre Promoção da Educação nas Cidades do Eixo Atlântico (Setembro a Novembro 2004)

Quadro 2. Síntese das principais instituições com as quais as Cidades do Eixo Atlântico têm parcerias.

Pelouros	Norte de Portugal	Galiza
Educação Pré-escolar	Agrupamentos de escolas Juntas de Freguesia DREN Instituto Piaget Obra Pª Luís FEDAPAGAIA (?) IEFP PRODEP	Javier Villalonga Concessionários de gestão Associações de Pais Pelouros da Família e da Educação Instituições Autónomas (Xunta da Galiza)
Educação Básica do 1º ciclo Educação Básica do 2º e 3º ciclos Educação do Ensino Secundário	Agrupamentos de escolas DREN PSP ARS CCRN Instituto da Droga e Toxicodependência	Técnico de Educação, Juventude, Turismo e Desenvolvimento Área Municipal da Cultura Área Municipal de bem-estar social Pelouro da Educação Concessionários de gestão Associações de Pais Pelouro da Família Centros Escolares Colaboradores na criação e desenvolvimento de programas educativos
Formação profissional		Área Municipal da Cultura Área Municipal de bem-estar social Pelouro da Educação Centros Escolares Colaboradores na criação e desenvolvimento de programas de emprego
Ocupação dos Tempos livres	FEDAPAGAIA (?) Associação de Pais IEFP	Área Municipal da Cultura Área Municipal de bem-estar social Pelouro da Educação Centros Escolares Colaboradores na criação e desenvolvimento de programas educativos
Combate à info-exclusão	DREN PRODEP Juntas de Freguesia Santa Casa da Misericórdia	Área Municipal da Cultura Área Municipal de bem-estar social Pelouro da Educação Centros Escolares Colaboradores na criação e desenvolvimento de programas de emprego/educativos Usuários dos programas
Apoio a crianças/ jovens com necessidades especiais	Agrupamentos de escolas Juntas de Frequesia DREN	Área Municipal da Cultura Área Municipal de bem-estar social Pelouro da Educação Pelouro da Família, Cultura e Desporto Associações de pais Centros Escolares Colaboradores na criação e desenvolvimento de programas de emprego/educativos Associações específicas dedicadas a estes colectivos
Outras	Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em risco	Área Municipal de bem-estar social Pelouro da Educação Usuários dos programas

Fonte: Inquérito sobre Promoção da Educação nas Cidades do Eixo Atlântico (Setembro a Novembro 2004)

CAPÍTULO 3

A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NA PERSPECTIVA DE XÉNERO

A) SERVIÇOS SOCIAIS NA EURO-REGIÃO

Mª Rita Moreira, Ana Paula Marques, Carlos Veiga Veloso

Universidade do Minho

1. O "Modelo social Europeu" na promoção da coesão europeia.

Nas últimas décadas, a União Europeia (UE) concebeu e implementou várias políticas em matéria social e de emprego que visaram promover a qualidade de vida para todos os cidadãos numa sociedade activa, integradora e justa. Até ao momento, estas políticas têm ajudado a melhorar as condições de vida de milhões de cidadãos da UE, nomeadamente os desempregados, os idosos, as pessoas com deficiência, as vítimas de discriminação no mercado de trabalho, entre outros.

Com o alegado "modelo social europeu", os cidadãos da UE têm acesso a uma das mais fortes redes de segurança social do mundo, sendo que na sua concepção se pressupõe uma economia forte, competitiva e coesa à escala europeia. Na base do princípio da subsidiariedade, compete aos Estados-Membros adoptar regras e instituir regulamentação específica a níveis internacional nacional e local, de modo a combater a discriminação e a exclusão e promover a qualidade de vida dos cidadãos.

Sabe-se hoje que a solução dos problemas sociais que têm vindo a emergir nas últimas décadas exige a participação combinada do maior número possível de intervenientes, razão pela qual a política social e de emprego é executada em conjunção com os Estados-Membros e em cooperação com associações e organizações não governamentais (ONG's). Assim, de acordo com o Art. 2.º do Tratado que institui a

Comunidade Europeia (CE), esta «tem como missão [...] promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um elevado nível de emprego e de protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.»[1].

O alargamento da UE a 25 Estados-Membros constitui presentemente um grande desafio, não apenas em termos económicos, mas também em matéria de políticas sociais, dado que o nível de vida na maior parte dos países candidatos se situa abaixo da média da UE. São os Estados-Membros com fronteiras com países candidatos que manifestaram os maiores receios de que venha a haver um grande afluxo de trabalhadores susceptível de colocar os sistemas sociais sob pressão. A UE ajudou os países candidatos a modernizar os respectivos sistemas sociais através de «parcerias de adesão» que incluem um apoio financeiro substancial e o intercâmbio de experiências e competências, tendo em vista a estabilidade social da UE.

Nesse sentido, o Tratado de Amesterdão assinalou uma importante viragem para as políticas sociais e de emprego na Europa, além de introduzir uma série de novos objectivos para a política social europeia. Por exemplo, a UE pode agora adoptar medidas para combater a discriminação ou ajudar as pessoas excluídas a encontrar o seu lugar na sociedade, reflectindo assim o seu empenhamento para com uma sociedade integrada. O Tratado de Amesterdão é também significativo por ter dado uma escala verdadeiramente comunitária à política social e de emprego.

A Comissão lançou, em 1993, um processo de consulta sobre o futuro da política social europeia. O objectivo deste exercício consistia em desenvolver uma abordagem abrangente, inovadora e progressista da política social europeia. O resultado foi o Programa de Acção Social (1995-1997). Com base nos resultados deste primeiro programa e da nova dinâmica criada pelas políticas de emprego e pelo Tratado de Amesterdão, o Programa de Acção Social 1998-2000 definiu um novo enquadramento para o desenvolvimento da política social europeia. Os seus objectivos fundamentais consistiram em promover uma sociedade integradora e dotar os indivíduos de meios para enfrentarem um mundo do trabalho em mutação, numa era de globalização e de rápidas mudanças tecnológicas. Estas acções em matéria de política social foram executadas em conjunção com a Estratégia Europeia de Emprego, adoptada em Amesterdão em 1997.

No início do século XXI, o aumento significativo do desemprego constitui o mais grave problema económico e social para a quase totalidade dos Estados-Membros. A taxa de emprego na Europa é de 61%, ou seja, quase 10 pontos percentuais abaixo dos EUA e do Japão (Eurostat, 2003).

Para além da dificuldade de arranjar empregos, alguns grupos populacionais defrontam-se com dificuldades específicas no mercado de trabalho: os desempregados de longa duração, os jovens e o

[1] Com a última redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Amesterdão de 1997.

primeiro emprego, os trabalhadores com saberes obsoletos, as pessoas com deficiências, as mulheres e as minorias étnicas. A taxa de emprego feminina na Europa situa-se cerca de 20% abaixo da correspondente masculina. No que respeita às pessoas com deficiência, é ainda mais baixa, ou seja, cerca de 30% menos do que a média global europeia. Com efeito, o objectivo da UE é garantir não apenas a criação de mais empregos, mas também proporcionar melhores oportunidades de inserção no mercado laboral a segmentos populacionais mais desfavorecidos (Eurostat, 2003).

Neste contexto, os Estados-Membros conferem particular importância à garantia de igualdade de oportunidade entre homens e mulheres e à melhoria da integração das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Por conseguinte, decidiram: *(a)* adoptar medidas de forma a assegurar que as mulheres possam exercer uma actividade profissional e aceder a sectores e ocupações anteriormente dominadas pelos homens; *(b)* melhorar a disponibilidade das estruturas de acolhimento de crianças e serviços de cuidados aos idosos, tornando assim mais fácil às mulheres ocuparem e manterem um emprego; *(c)* eliminar progressivamente os obstáculos que dificultam o regresso das mulheres ao mercado de trabalho após uma pausa; *(d)* dedicar especial atenção às dificuldades encontradas pelas pessoas com deficiência na procura de um emprego.

No passado, a UE executou várias medidas específicas, entre os quais os programas de combate à pobreza e o programa *HELIOS* que ajudou os Estados-Membros e as organizações não governamentais a trilhar novos caminhos nos esforços de apoio às pessoas com deficiência[2].

O Fundo Social Europeu (FSE) e a Estratégia Europeia de Emprego (Lisboa, 2000) desempenham um papel crescentemente importante na formulação de uma política global de integração. O FSE constitui um dos quatro fundos estruturais da UE, cuja missão comum consiste em reduzir as diferenças dos níveis de vida dos cidadãos e das regiões da UE. Concentra-se principalmente no apoio individual de que os cidadãos necessitam para se tornarem mais «empregáveis», mas poderá igualmente ser usado para ajudar a melhorar sistemas e estruturas que façam o próprio mercado laboral funcionar com maior eficácia.

O FSE pode contribuir para a concretização de uma vasta gama de objectivos políticos no sentido de ajudar os Estados-Membros a desenvolver os respectivos mercados de emprego e as qualificações dos trabalhadores ou dos que procuram trabalho. Os Estados-Membros e as regiões da UE, que têm abordagens diferentes e estruturas diversificadas, são responsáveis pelas decisões, em termos políticos, dos necessários investimentos nas áreas consideradas prioritárias em termos sociais, bem como em assegurar que todas as acções se encontrem definidas em planos de desenvolvimento local.

Durante o período de programação de 2000-2006, o FSE co-financiará medidas nacionais em cinco áreas prioritárias:

(i) Desenvolvimento de uma política activa de mercado de trabalho;

[2] A UE estima que um em cada dez cidadãos europeus em idade activa tem uma deficiência física ou mental.

(ii) Assistência às pessoas em risco de exclusão social, em especial no que respeita às suas oportunidades no mercado de trabalho;

(iii) Melhoria dos sistemas gerais de educação e formação profissional, visando a aprendizagem ao longo da vida e a aquisição das qualificações necessárias no mercado de trabalho;

(iv) Promoção da adaptabilidade, do espírito empresarial e da qualificação dos trabalhadores nos domínios da investigação, da ciência e da tecnologia;

(v) Incentivos ao auto-emprego e à empregabilidade das mulheres, bem como medidas de combate às desigualdades de género no mercado de trabalho.

As intervenções do FSE devem ser concentradas em projectos que visem a aquisição e o reforço de qualificações. Contudo, os financiamentos deste Fundo podem destinar-se igualmente a instituições que trabalhem na melhoria da formação e da formação adicional, em projectos-modelo ou em campanhas de informação e de sensibilização da opinião pública para o combate a discriminação e a exclusão sociais. Para serem elegíveis para financiamento, os projectos devem garantir a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, integrar iniciativas locais de desenvolvimento e ter em conta as modernas tecnologias de informação e de comunicação (TIC).

A iniciativa comunitária *EQUAL* integra a vertente do Fundo Social Europeu reservada a operações internacionais. Para o período de 2000-2006, esta iniciativa vem substituir a anterior, tais como, *ADAPT* e *Emprego*, sendo que esta última engloba quatro eixos: *NOW*, *Horizon*, *Youthstart* e *Integra*. A iniciativa *EQUAL* dá apoio a medidas de combate a todas as formas de desigualdade de tratamento e de discriminação no mercado laboral, incluindo as discriminações em função do sexo, da origem étnica, da idade, da deficiência, da orientação sexual ou de qualificações limitadas. Esta iniciativa assenta numa abordagem transnacional na medida em que, para serem elegíveis para financiamento, os projectos têm de envolver parceiros de pelo menos dois Estados-Membros e adoptar métodos inovadores. O teor dos projectos tem de estar inserido num dos quatro pilares da Estratégia de Emprego e assentar nas chamadas «parcerias para o desenvolvimento», envolvendo associações e organizações dos sectores público e privado. O grande objectivo consiste em garantir a todos o acesso ao mercado laboral.

Por outro lado, os sistemas de protecção social desempenham um papel fundamental na Europa. Estes providenciam segurança aos cidadãos e contribuem para a estabilidade política, social e económico de cada país. As prestações incluem o tratamento em caso de doença e acidentes profissionais e a segurança de um rendimento após a reforma ou na eventualidade de desemprego. Sem protecção sob a forma de benefícios fiscais e sociais, quatro em cada dez agregados familiares na UE viveriam em situação de pobreza relativa (isto é, em média, com menos de 50% do rendimento disponível). Na situação actual, com os sistemas de protecção social, a proporção média de rendimento não disponível é de cerca de 17% (Eurostat, 2003).

Contudo, os sistemas de protecção social de todos os Estados-Membros estão a ser postos à prova, especialmente em consequência das tendências demográficas, como também pela persistência de elevados

níveis de desemprego registados nas últimas décadas. Nesse sentido, os países enfrentam importantes desafios no que diz respeito à necessidade de reformar os respectivos sistemas de protecção social de modo a que estes sejam financeiramente viáveis e permaneçam eficazes.

A organização dos sistemas de protecção social é da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros. Não obstante, na década de 90, o Conselho da UE acordou na chamada «estratégia de convergência», destinada a alcançar, a longo prazo, a aproximação das políticas e sistemas de protecção social. Neste sentido, adoptou duas recomendações que definem metas específicas. Por exemplo, todos os cidadãos da UE sem rendimentos provenientes do trabalho ou de capitais deverão receber do Estado um rendimento mínimo. Independentemente da importância atribuída à reforma dos sistemas de protecção social, é também essencial salvaguardar as pensões e manter um elevado nível de cuidados de saúde. Com o objectivo de apoiar os esforços dos Estados Membros, a Comissão criou o MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*), Sistema de Informação Mútua sobre Protecção Social na União Europeia, que recolhe, analisa e publica dados sobre as políticas de protecção social em todos os Estados-Membros[3].

Por sua vez, todos os países da UE têm em vigor disposições de combate à discriminação, na sua maioria nas respectivas constituições ou sob a forma de legislação específica. Com base no Tratado de Amesterdão, a UE está a trabalhar no sentido de uma estratégia pan-europeia de combate à discriminação[4]. Ilustrativos desse esforço são os programas *DAPHNE* e *STOP*. O primeiro deles pretende combater as várias formas de maus-tratos e de humilhações das mulheres e de violência contra as crianças, os jovens e as mulheres, enquanto o segundo programa ajuda os Estados-Membros a coordenar as respectivas medidas de prevenção do tráfico de seres humanos e da exploração sexual.

Esta política de combate à discriminação está intimamente associada à luta contra a exclusão social. As principais vítimas da pobreza e do desemprego na UE são aqueles grupos populacionais que são frequentemente alvo de desprezo, rejeição ou discriminação. Neles se incluem os indivíduos de diferentes origens étnicas, os idosos e as pessoas com deficiência. De um modo geral, são pessoas que dependem do rendimento mínimo garantido do Estado ou da caridade. O desemprego, o alcoolismo e a toxicodependência, a discriminação em resultado de uma deficiência mental ou física e o declínio do papel da família apresentam-se como factores susceptíveis de levar à exclusão da sociedade. Além disso, a EU pretende promover a integração de pessoas desfavorecidas através de programas e projectos específicos. Já propôs, por exemplo, um programa de acção para a integração dos refugiados e planeia, com base num novo artigo do Tratado de Amesterdão, adoptar medidas concretas para combater a exclusão social.

Por fim, a Estratégia Europeia de Emprego (Lisboa, 2000), realizada em Lisboa sobre a reforma económica, o emprego e a coesão social, confirmou o compromisso para com uma nova Agenda de Política Social para o ano 2000 e seguintes. A sua principal missão será uma melhor articulação das acções no

[3] Os seus relatórios estão igualmente disponíveis na Internet: *http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_en.html*.

[4] Em 1999, a Comissão Europeia apresentou uma série de importantes propostas de medidas específicas ao abrigo do Art. 13.º, com vista à mudança das atitudes subjacentes à discriminação.

domínio do emprego, da protecção social, da inclusão social, do diálogo social, da igualdade de oportunidades e do combate à discriminação. Com efeito, os Estados-Membros comprometeram-se a aumentar substancialmente os seus investimentos na educação e a reforçar a cooperação mútua, de modo a assegurar que as possibilidades oferecidas pelos modernos serviços de comunicação sejam acessíveis a todos. Colocaram, igualmente, uma tónica importante na modernização do modelo social europeu e no desenvolvimento de um Estado-providência activo. Pela primeira vez, as conclusões do Conselho Europeu dão elevada visibilidade à inclusão social e à necessidade de acção da UE nesta área. Além disto, fixou por objectivos a redução da pobreza, definindo metas quantificadas adequadas a acordar pelo Conselho até finais de 2010.

Também o *Tratado de Nice*, que entrou em vigor em 2003, alargou o âmbito dos domínios em que a União Europeia pode agir para prosseguir os seus objectivos de política social: combater a exclusão social e modernizar os sistemas de protecção social. Espera-se assim que nova Constituição Europeia, que sublinha o princípio da «não discriminação» como a força motriz para uma economia saudável, mais e melhores empregos e uma sociedade integradora, consolide os esforços da EU para promover o emprego, a prosperidade e a justiça social para todos os cidadãos.

Neste contexto, o presente capítulo estruturar-se-á, num primeiro ponto, na análise dos principais indicadores estatísticos que ajudem a compreender as dinâmicas sociais da Euro-região.

Numa análise geral, o segundo ponto centrar-se-á no impacto das políticas sociais nesta rede de cidades e, ainda, no aprofundamento das iniciativas/medidas camarárias desenvolvidas. Neste ponto, a informação disponibilizada foi recolhida através de um inquérito (administrado via postal ou via e-mail) às diferentes Câmaras do Eixo Atlântico. Também através das páginas *Web* de cada uma delas, foi possível aceder a informações e esclarecimentos relevantes na área dos serviços sociais.

Com base no estudo de duas cidades do Eixo-Atlântico (uma do Norte de Portugal e uma da Galiza), mais precisamente Vigo e Porto, será feita, no terceiro ponto, uma análise do impacto dos programas/projectos sociais desenvolvidos pelos serviços municipais das respectivas Câmaras.

Para finalizar, no último ponto deste capítulo apresenta-se uma síntese das principais linhas de força e de debilidade das políticas sociais até então expostas.

2. Dinâmicas sociais no contexto da Euro-Região.

As sociedades desenvolvidas vêem-se confrontadas, nos nossos dias, com uma nova questão social relativa à exclusão social e profissional de sectores significativos da população. Postas às margem dos sistemas produtivo e social, as pessoas atingidas pelo fenómeno tendem a acumular desvantagens e a verem-se excluídas da possibilidade de participar na vida em sociedade e usufruírem de direitos de cidadania elementares.

No presente *item* procura-se analisar os principais indicadores estatísticos, associados às populações em situação de exclusão. Na impossibilidade de se obter os dados estatísticos desagregados a nível

concelhio/municipal, apresentam-se apenas os relativos à Comunidade Autónoma da Galiza e à região do Norte de Portugal, com o objectivo de traçar um panorama geral das dinâmicas sociais da Euro-região.

2.1. População Desempregada.

O desemprego é um problema que afecta toda a União Europeia e, como tal, não se poderia deixar de analisar os seus impactos na região da Galiza-Norte de Portugal.

Os dados de 2001, indicam que a taxa de desemprego na Região do Norte de Portugal se situa nos 6,7%, registando uma taxa de actividade de 48,1% (Censos, 2001)

Os indicadores económicos seleccionados indicam uma importante taxa de actividade para ambos os sexos sobretudo para as cidades do litoral (Braga, Guimarães, Vila Nova de Gaia), sendo Chaves e Porto as que apresentam o nível mais baixo de actividade económica (48,9%). O desemprego, por sua vez, apresenta maior expressão estatística nos concelhos municipais de Chaves (10,3%), Porto (10,2%) e Vila Nova de Gaia (8,1%), com valores superiores à média da região Norte (6,7%). Um factor preocupante refere-se ao desemprego feminino que assume maior expressão nos concelhos municipais de Chaves (15,7%), Peso da Régua (10,6%) e Vila Real (10,6%). Aqui também parece que a interioridade destas cidades afecta o acesso das mulheres ao mercado de trabalho (cf. Quadro: 1).

Quadro 1. Taxas de actividade e de desemprego por sexo, no Norte de Portugal, em 2001.

Unidade Territorial	Taxa de Actividade H	Taxa de Actividade M	Taxa de Desemprego H	Taxa de Desemprego M	Taxa de Actividade HM	Taxa de Desemprego HM
Braga	56,8	47,4	5,6	8,4	51,9	6,9
Bragança	48,5	35,9	4,7	9,4	42,0	6,8
Chaves	48,9	31,3	6,6	15,7	39,8	10,3
Guimarães	57,9	49,8	4,9	5,7	53,8	5,3
Peso da Régua	52,2	33,2	4,5	10,6	42,3	7,0
Porto	53,3	43,8	10,1	10,3	48,1	10,2
Viana do Castelo	53,3	39,9	5,2	9,3	46,2	7,1
Vila Nova de Gaia	58,9	47,1	6,5	9,9	52,8	8,1
Vila Real	51,6	38,0	5,7	10,6	44,5	7,8

Fonte: INE, Censos 2001.

Na região de Galiza, comparativamente com a região de Norte de Portugal, registam-se valores mais elevados de desemprego. Com efeito, a este nível, pode-se adiantar, desde já, que esta é uma das diferenças significativas a realçar na comparação das duas regiões. Em 2001, o desemprego, atingindo sempre mais as mulheres do que os homens, apresenta maior expressão estatística nas cidades de Ferrol (17,6%), Vilagarcia de Arousa (15,9%), Vigo (14,7%) e Corunha (13,9%) (cf. Quadro: 2).

Quadro 2. Taxas de actividade e de desemprego por sexo, na Galiza, em 2001.

Indicadores	Cidades Espanholas do Eixo Atlântico								
	Corunha	Ferrol	Monforte de Lemos	Ourense	Lugo	Pontevedra	Vigo	Vilagarcia de Arousa	Santiago de Compostela
Taxa de actividade HM	53,4	46,7	44,7	52,1	54,2	54	55,3	53,4	56,1
Taxa de Desemprego HM	13,9	17,6	13,4	12,9	12,4	12,2	14,7	15,9	12,2
Taxa de Desemprego Mulheres	16,8	23,5	17,8	16,2	15,2	16,4	18,8	21,3	14,9

Fonte: INE, Censos 2001.

Do lado Português, o maior recurso a mão-de-obra por via de custos salariais mais baixos, mas com consequências nos níveis de produtividade, justificam a verificação de taxas de actividade mais elevadas que nas sub-regiões espanholas onde, em contrapartida, as taxas de desemprego são bastante mais elevadas por relação à media portuguesa (7,8%), com particular evidência nos casos de Ferrol (17,6%), Vilagarcia de Arousa (15,9%) e de Vigo (14,7%) apesar de não muito distantes da respectiva média nacional.

Pese embora a maior capacidade empregadora do sector industrial do lado português, é na parte espanhola onde se verifica a existência de uma estrutura industrial mais robusta, composta por ramos de coeficientes técnicos mais elevados (relações inter-industriais). Enquanto na parte portuguesa dominam as actividades ligadas ao têxtil, vestuário, couro e calçado (ainda que o sector de indústrias eléctricas, electrónicas e de transporte tenha vindo a registar um crescimento promissor), na parte espanhola são dominantes os ramos da alimentação e bebidas, material de transporte, materiais de construção e maquinaria. A maior robustez da estrutura industrial espanhola, por relação portuguesa, é ainda mais evidente quando se consideram os produtos exportados, de menor valor acrescentado. Este facto não deixa de se reflectir numa clara vantagem para as sub-regiões do lado espanhol, cuja balança comercial com a parte portuguesa lhes é mais favorável.

2.2. População com Deficiencia.

O número de pessoas com deficiência em Portugal recenseadas em 2001 cifrou-se em 6,1% da população residente[5] (6,7% da população masculina e 5,6% da feminina) (cf. Figura: 1).

Figura 1. População com e sem deficiência, Portugal 2001.

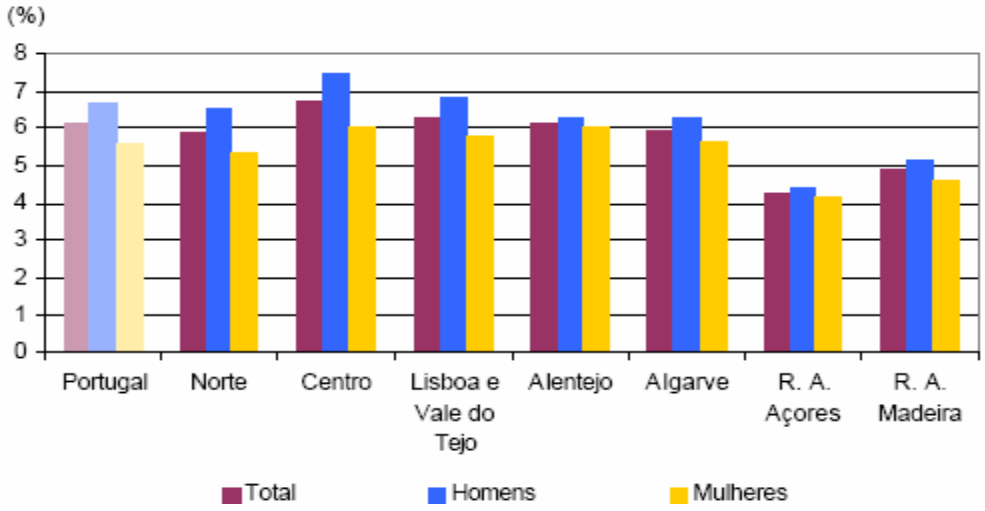


Fonte: INE, Censos 2001.

[5] Censos 2001

Ao analisar a taxa de incidência a nível nacional, em 2001, verifica-se que a região Centro de Portugal detinha a taxa de incidência mais elevada (6,7%), contrapondo-se à Região Autónoma dos Açores que registou a mais baixa (4,3%), logo seguida da Madeira com 4,9%. Em Lisboa e Vale do Tejo observou-se a segunda taxa mais elevada (6,3%), enquanto o Norte (5,9%), o Algarve (6,0%) e o Alentejo (6,1%) se encontravam muito próximos do valor encontrado para o País (cf. Figura: 2).

Figura 2. Taxas de Incidência de deficiência segundo o sexo, Portugal e NUTS II, 2001.



Fonte: INE, Censos 2001.

Relativamente à Região Norte, verifica-se que a taxa de incidência de deficiência (5,9%) é ligeiramente inferior à média nacional, tanto para o sexo masculino como para o feminino. De um modo geral, as taxas de incidência do sexo masculino são mais elevadas que as do sexo feminino em todas as regiões do País, destacando-se o Centro com a maior diferença (7,4% contra 6,0% do sexo feminino) e a Região Autónoma dos Açores com a menor (4,4% entre a população masculina e 4,1% entre a população feminina) (Censos, 2001). O predomínio da população masculina constitui um traço marcante em quase todos os tipos de deficiência.

De acordo com os dados relativos a 2001, constata-se que 8,7% da população espanhola apresenta algum tipo de deficiência, sendo superior na população masculina (46% de mulheres e 54% de Homens) (Censos, 2001). Esta taxa de incidência da deficiência na população residente em Espanha é bastante superior à registada em Portugal (6,1%).

Um outro aspecto importante prende-se com o facto de, em Espanha, a maioria da população com deficiência não participar no mercado de trabalho. Deste modo, dois em cada três cidadãos com deficiência em idade de trabalhar estão em situação de inactividade (Censos 2001). Além disso, uma em cada dez pessoas empregadas está incluída num programa específico de fomento de emprego para pessoas com deficiência (Censos, 2001).

O acesso ao mercado de trabalho e a integração laboral, conjuntamente com a educação, são factores fundamentais para a integração social das pessoas com deficiência.

De acordo com dados do INE, 33,7% da população com deficiência em Espanha desempenha alguma actividade, situando-se a taxa de emprego nos 28,5%. A região da Galiza regista taxas de actividade e de emprego que ficam bastante aquém da média nacional (29,8% de taxa de actividade e 26,4% de taxa de emprego). Estes dados poderão significar que ainda persistem, em Espanha e na Galiza, dificuldades de integração social e laboral das pessoas com deficiência. (cf. Quadro: 3)

Quadro 3. Taxas de actividade e de emprego da população com deficiência dos 16 aos 64 anos, em Espanha e na Galiza, em 2001 (%)

	Taxa de Actividade	Taxa de Emprego
Espanha	33,7	28,5
Galiza	29,8	26,4

Fonte: INE, 2001.

2.3. População Imigrante.

Embora seja difícil proceder a uma quantificação, em 2001 residiam em Portugal mais de 226, 7 milhares de estrangeiros (Censos, 2001)[6]. Na população estrangeira, em Portugal, há uma relação de masculinidade de 118,8% e uma percentagem 62% da população com idade superior a 25 anos.

Estas novas alterações demográficas vêm configurar novos cenários demográficos e novas perspectivas de desenvolvimento sócio-económico de Portugal. Da população estrangeira que solicitou o estatuto de residente em Portugal (18 171) verifica-se que há mais pedidos de residência para as regiões de Lisboa (61,3%) e Algarve (12,7%), contrariamente ao que se passa para as regiões autónomas da Madeira e no Alentejo (cf. Quadro: 4).

Quadro 4. População estrangeira que solicitou o estatuto de residente por NUT II, em Portugal, 2001 (%)

Regiões	População estrangeira que solicitou o estatuto de residente
2001	
Norte	10,1
Centro	9,3
Lisboa	61,3
Alentejo	2,6
Algarve	12,7
R.A. Açores	1,3
R.A. Madeira	2,7

Fonte: INE, 2001.

[6] Dados disponibilizados pelo SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Em relação ao Norte de Portugal, as regiões do Grande Porto e do Cavado registaram o maior número de pedidos de residência pela população estrangeira. Tal explica-se pelo facto de aí se encontrarem localizadas as cidades que têm os maiores núcleos urbanos, como é o caso de Braga, Porto e Vila Nova de Gaia. São cidades onde há maiores ofertas de emprego nas áreas da indústria, do comércio e dos serviços. Em situação oposta encontram-se as regiões do Douro e do Alto Trás-os-Montes, que apresentam um número bastante reduzido de pedidos de residência. A interioridade destas regiões e a escassa oferta de emprego são os principais factores inibidores para a imigração (cf. Quadro: 5).

A partir de várias fontes de informação[7], mas especialmente do Censo da População em 2001, verifica-se que a população estrangeira residente em Espanha, nos finais de 2001, se situa aproximadamente nos dois milhões de pessoas, valor que corresponde a 4,7% da população residente em Espanha (Censos 2001).

Quadro 5. População estrangeira que solicitou o estatuto de residente por NUT III, em Portugal 2001.

NUTS	População estrangeira que solicitou o estatuto de residente
2001	
Minho-Lima	8,4
Cavado	11,8
Ave	6,2
Grande Porto	55,5
Tâmega	4,7
Entre Douro e Vouga	7
Douro	2,4
Alto Trás-os-Montes	4

Fonte: INE, 2001.

Tal como em Portugal, o índice de masculinidade da população estrangeira corresponde a 108% e 60% da população imigrante em Espanha concentra-se nas Comunidades mediterrâneas e insulares. Por motivos laborais, a população estrangeira tende a concentrar-se nas grandes cidades, especialmente nas capitais de Província e nas grandes cidades espanholas (com mais de cem mil habitantes). Nas províncias de Madrid, Barcelona, Alicante e Málaga residem mais de 50% do total de estrangeiros residentes em Espanha. Com efeito, nas restantes 35 províncias espanholas a percentagem de estrangeiros não alcança 1% do total de estrangeiros residentes nesse país (cf. Quadro: 6).

Quadro 6. População estrangeira por província, em Espanha 2001 (%)

Províncias	População estrangeira
2001	
Catalunha	20
Valenciana	14
Madrid	23
Cornisa Cantábrica	6
Restantes Províncias	37

Fonte: INE, 2001.

[7] Anuário Estatístico de Estrangeiros (AEEX) do Ministério do Interior.

A Região da Galiza está incluída no conjunto territorial espanhol que não constitui pólo de atracção para a população estrangeira. As elevadas taxas de desemprego da região e a existência de um sector de actividade económica orientado para a indústria e agricultura não a tornam uma região atractiva em termos de imigração.

Neste capítulo pretendeu-se fazer uma breve caracterização de Região Galiza-Norte de Portugal, em termos de dinâmicas sócio-laborais para, posteriormente, compreender e interpretar as linhas de actuação das políticas municipais, em articulação com a panóplia de programas municipais na área dos serviços sociais.

3. Políticas Sociais e de Emprego na Euro-região.

3.1. O II Plano Português para a Igualdade (2003-2006)

O *II Plano Português para a Igualdade* foi aprovado pelo Conselho de Ministros Português a 11 de Julho de 2003 e tem um período de execução que vai de 2003 a 2006. A organização política portuguesa estabelece que a execução deste II Plano nacional para a igualdade abrangerá todo o território nacional, do qual certamente faz parte a região do Norte Portugal. É um documento que reflecte a crescente preocupação do governo português no sentido de promover medidas conducentes a uma sociedade mais justa e equitativa, em que homens e mulheres gozem, efectivamente, de iguais oportunidades. Para tal, segue uma dupla abordagem: por um lado, a da integração de uma perspectiva de género em todas as políticas e programas e, por outro, a da adopção de actuações específicas que englobem acções positivas.

Este II Plano apresenta duas grandes áreas de intervenção:

- A das medidas estruturantes, em particular as destinadas à administração pública e que comprometem e abrangem todos os Ministérios portugueses, sendo também criadas em cada Ministério, equipas representativas de diferentes unidades orgânicas que ficam responsáveis pela disseminação da temática da igualdade e pela implementação do plano.

- As das medidas por área de intervenção que não ficam somente sob a responsabilidade do Estado, exigindo uma estreita colaboração de todos os agentes sociais: cidadãos, empresas, organizações não governamentais, entre outros. Estas medidas são apresentadas em quatro grandes áreas de intervenção: (i) Actividade profissional e vida familiar; (ii) Educação, Formação e Informação; (iii) Cidadania e Inclusão Social e ainda, (iv) Cooperação com as Comunidades Portuguesas de língua oficial portuguesa (CPLP).

De um modo geral, estas áreas estão subdivididas em capítulos específicos, cada um deles integrando medidas que nem sempre estão relacionadas unicamente com a área com que estão mais directamente identificados.

A Comissão para a Igualdade dos Direitos das Mulheres (CIDM) e a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) são os dois organismos responsáveis pela dinamização e implementação

deste II Plano Nacional para a Igualdade. Contudo, cabe à sociedade civil um importante papel neste objectivo de construção de uma sociedade mais igualitária.

3.2. Serviços sociais na Galiza: Planos galegos de acção social.

O Conselho Galego de Serviços Sociais é o órgão superior da Comunidade Autónoma da Galiza em matéria de serviços sociais. Este órgão tem como principais funções: *(a)* a assessoria do governo espanhol na planificação e programação dos serviços sociais; *(b)* a emissão de informações e estudo dos critérios adoptados na elaboração dos ante-projectos de lei em matéria de serviços sociais; *(c)* a emissão de diplomas por instância do parlamento da Galiza no âmbito dos serviços sociais; *(d)* o conhecimento da gestão dos serviços sociais; *(e)* o fomento da participação da sociedade e das administrações públicas; *(f)* o levantamento estatístico dos processos de concessão da RISGA (Renda de integração social da Galiza) e da aplicação de medidas de promoção do emprego vinculadas aos projectos e, finalmente, *(g)* a avaliação globalmente os resultados da execução dos programas de inserção social.

O governo galego, especialmente o conselho galego dos serviços sociais, fica responsável pela dinamização e gestão de um leque de planos e programas, entre os quais se destacam: o I Plano Galego para a Inclusão Social, o Plano Galego de Pessoas idosas (2001-2006), o Plano do CERMI (2001-2004) e o Serviço Público de Emprego.

O I Plano galego de inclusão social constitui um importante marco de referência e coordenação das políticas de inclusão social em todos os âmbitos institucionais e sociais da Galiza. Constitui um conjunto de medidas de inserção social e laboral na base de políticas activas e com inovadores mecanismos de intervenção e coordenação. As acções programadas dirigem-se a dois grupos específicos: pessoas com deficiência e grupos em situação ou risco de exclusão social. Um dos objectivos fundamentais deste programa é conseguir que estas pessoas adquiram competências necessárias para acederem ao emprego e mecanismos de saírem e evitarem a pobreza e a exclusão social.

O Plano galego das Pessoas Idosas (2001-2006) foi criado com o objectivo de melhorar a vida dos idosos na Galiza. Para isso, articula um sistema de medidas, serviços e programas que possibilitam às pessoas idosas levar uma vida o mais independente possível, no seu ambiente natural, desempenhando um papel activo na Comunidade. Este Plano inclui programas de atenção domiciliária, assistência ao domicílio e tele-assistência.

O objectivo geral do Plano do CERMI (2001-2004), por sua vez, é o de melhorar a qualidade de vida das pessoas com deficiência. Para tal, pretende dotar as pessoas portadoras de deficiência (auditiva, física, mental e doença mental) de serviços e equipamentos (centros ocupacionais, residências) necessários ao seu desenvolvimento pessoal e social. Além disto, pretende também criar serviços sociais de atenção especializada nas zonas mais periféricas e para as pessoas com mais idade, bem como criar serviços de informação, assessoria, orientação e apoio para as pessoas com deficiência e para as suas famílias.

Para finalizar, o Serviço Público de Emprego da Galiza pretende melhorar os níveis de qualidade e de eficácia dos programas de emprego em todo o território da Galiza. As medidas de apoio à criação de emprego concentram-se em duas linhas principais: a da melhoria da empregabilidade, que inclui todas as medidas de formação, orientação e colocação dos desempregados; e a do fomento do emprego, incentivos a contratação por conta de outrem, criação de auto-emprego e de programas de cooperação. O principal objectivo deste programa consiste em incrementar a estabilidade de emprego na Galiza, aplicando o princípio da igualdade de oportunidades.

Contrariamente ao que se verifica na região do Norte de Portugal, a Galiza tem uma organização própria em matéria de serviços sociais e emprego. A descentralização do poder político em Espanha permite que todas as Comunidades Autónomas, incluindo a Galiza, possuam planos específicos para os serviços sociais, com políticas activas e mecanismos de intervenção e coordenação inovadores.

Por seu turno, a organização política portuguesa, com um poder político centralizado nos Ministérios, não permite que as políticas sociais e de emprego se adaptem às necessidades e especificidades de cada região. Deste modo, cabe ao poder local a definição, coordenação e gestão de programas específicos nas áreas prioritárias de actuação social.

3.3. Caracterização das actuações municipais na área dos serviços sociais.

Neste ponto procuraremos analisar as principais linhas de actuação municipal nas questões sociais e de emprego dos municípios que integram o Eixo Atlântico. Neste sentido, serão apresentadas algumas das suas orientações estratégicas em matéria de promoção da igualdade entre homens e mulheres, na luta contra a pobreza, na integração de minorias étnicas, culturais, religiosas e de imigrantes, no apoio e prevenção da toxicodependência, no apoio à infância e à terceira idade e, ainda, aos cidadãos inválidos ou com deficiência, entre outras.

Apesar de se ter obtido uma taxa de resposta de 50% nos questionários aplicados (três do Norte de Portugal e seis da Galiza) junto dos 18 municípios procurar-se-á apresentar as suas principais linhas de actuação em matéria social e de emprego e a sua ordem de prioridade política, as principais instituições com que têm parcerias e, ainda, as principais linhas de desenvolvimento futuros das suas políticas no âmbito da acção social.

De forma geral e apesar de alguns destes domínios envolverem, além dos municípios, outros parceiros sociais, públicos ou privados na sua efectiva realização, poder-se-á dizer, desde já, que se registam diferenças significativas no contexto das cidades que integram o Eixo Atlântico. Estas diferenças podem, em certas situações, reforçar ou atenuar outras que têm vindo a ser assinaladas ao longo deste capítulo no que diz respeito às estruturas orgânicas municipais.

Assim com base na informação recolhida nas páginas *web* e nos questionários administrados aos municípios pode observar-se que, na maioria das cidades do Eixo Atlântico, a actuação municipal em matéria social e de emprego pertence aos Pelouros/Departamentos de Serviços sociais incorporados nos "Pelouros dos Assuntos Sociais" ou, no caso Português, designados de "Pelouros de Acção social". Excepcionalmente, estas actuações integram-se no "Pelouro da Mulher e Serviços Sociais", como é o caso

de Lugo. No lado das cidades portuguesas, especificamente Viana do Castelo e Vila Real, assiste-se a uma junção entre a Habitação e a Acção social (cf. Quadro:7).

Quadro 7. Pelouros/Divisões a que pertencem as políticas de acção social nas cidades do Eixo Atlântico.

Município		Pelouro/Divisão responsável pelos serviços Sociais
Cidades Portuguesas	Braga	Acção Social
	Bragança	Acção social
	Guimarães	Acção Social
	Chaves	Acção Social
	Peso da Régua	Acção Social
	Porto	Urbanismo, Mobilidade e Desenvolvimento Social
	Viana do Castelo	Acção e habitação social
	Vila Nova de Gaia	Acção Social
	Vila Real	Acção social e Habitação
Cidades Espanholas	Corunha	Assuntos Sociais
	Ferrol	Assuntos Sociais
	Lugo	Mulher e serviços sociais
	Monforte de Lemos	Serviços sociais
	Ourense	Assuntos Sociais
	Pontevedra	Bem-estar social
	Santiago de Compostela	Serviços Sociais
	Vigo	Assuntos Sociais
	Vilagarcia de Arousa	Serviços sociais

Fonte: Dados do inquérito aplicado nas cidades do Eixo Atlântico, em 2004;
consulta das páginas *Web* das Câmaras Municipais das cidades do Eixo Atlântico, em 2004.

Relativamente às principais linhas de actuação municipal na área social, verifica-se que há, de uma forma transversal, uma aposta na formação e educação com vista à integração social e laboral dos grupos mais desfavorecidos sociais. Contudo, salientam-se também as medidas de carácter preventivo para aqueles estratos da população em risco de exclusão social, como sejam as minorias étnicas, culturais e religiosas, os imigrantes e as pessoas com problemas relacionados com a toxicodependência.

Convém ressalvar o peso pouco significativo das actuações municipais na promoção da igualdade entre homens e mulheres. Assim, com base nos dados recolhidos no inquérito, os executivos municipais apenas demonstram preocupação na distribuição igualitária de oportunidades entre homens e mulheres. Deste modo, nos inquéritos preenchidos pelos responsáveis da acção social, não foram especificados programas e medidas de promoção da igualdade entre homens e mulheres (cf. Quadro: 8).

Quanto ao apoio à infância, verifica-se um investimento na criação de centros municipais de apoio à infância. Foram referidos alguns programas de apoio às famílias monoparentais e de prevenção do absentismo escolar, entre outros. De salientar ainda, as actuações ao nível do apoio à terceira idade e aos cidadãos inválidos e com deficiência, que incluem subsídios, ajudas ao domicílio, actividades de lazer e ocupação dos tempos livres. Além disto, também foram referidas actuações ao nível da eliminação de barreiras arquitectónicas, especialmente para as pessoas com deficiência.

Na base das actuações camarárias, as intervenções nas áreas da infância, família terceira idade, deficiência, foram apontadas como prioritárias. Nas cidades de Monforte de Lemos, Ferrol, Ourense e Peso da Régua os responsáveis consideraram a luta contra a pobreza com uma das áreas de maior prioridade da actuação camarária.

Quadro 8. Principais linhas de actuação dos municípios do Eixo Atlântico em diferentes áreas de Acção Social, em 2004.

Promoção da Igualdade entre Homens e Mulheres	Promover a distribuição igualitária de oportunidades
Luta contra a pobreza	Programa de Emergência social Colmatar necessidades Básicas Integração sócio-laboral das pessoas desfavorecidas Formação e Emprego Programas de inclusão social
Integração de Minorias étnicas, culturais e religiosas	Programa de integração de minorias étnicas Promoção escolar para menores de etnia cigana Escolarização, formação, emprego e habitação. Sensibilização da população em geral Desenvolvimento de iniciativas sócio-culturais e educativas para promover o convívio inter-cultural
Integração de Imigrantes	Programa de assessoria aos imigrantes Formação e Habitação Actividades de animação sócio-cultural Apoio ao idioma
Toxicodependência	Criação de centros de ensino sobre estas problemáticas Unidade assistencial de Toxicodependências Criação de Unidades de Inserção Plano Municipal de prevenção primária das Toxicodependência
Apoio à Infância	Programas de apoio a famílias monoparentais Criação de centros municipais de apoio à infância Prevenção do absentismo escolar Programa de Educação familiar Comissão de protecção de crianças e jovens em risco.
Apoio à Terceira Idade	Iniciativas de integração social Apoio financeiro e logístico Programas de atenção integral: subsídios, ajudas ao domicílio, actividades de lazer e ocupação dos tempos livres. Criação de Centros de Dia
Apoio a cidadãos inválidos ou deficientes	Programas de ajuda ao domicilio Eliminação de Barreiras arquitectónicas Criação de associações de apoio familiar Programas de atenção integral: subsídios, ajudas ao domicílio, actividades de lazer e ocupação dos tempos livres. Apoio financeiro e logístico
Outras	Apoio económico ao fundo de cooperação

Fonte: Dados do inquérito aplicado nas cidades do Eixo Atlântico, em 2004.

A complexidade dos problemas sociais que atravessam as sociedades contemporâneas faz com que actuação camarária promova e incentive a participação de outros agentes, de outros parceiros sociais, públicos e

privados, organizações não governamentais (ONG's), entre outros. Neste contexto, os responsáveis pela acção social enlencaram um conjunto de parceiros/instituições que colaboram com os executivos camarários em programas nestas áreas. (cf. Quadro: 9)

Entre o conjunto de parceiros mais referidos no questionário, destacam-se a Junta da Galiza, mais concretamente o Pelouro dos Assuntos Sociais da Junta da Galiza, a Cáritas, a Cruz Vermelha e o Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais de Espanha.

Quadro 9. Parceiros nas iniciativas de âmbito social das cidades do Eixo Atlântico, em 2004.

Parceiros/Instituições
ARELA
Associação de amigos "SAHAVA"
Associação de famílias dos doentes de Alzheimer
Caritas
COGAMI
Consulados
Cruz Vermelha
Departamentos provinciais de aconselhamento familiar
Deputação da Corunha
EQUAL
Fundação ONCE
Fundação para a infância "MENINOS"
Fundação Secretariado Cigano
Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER)
IMSERSO
Instituições Privadas
Instituições públicas (saúde mental, Confederações, Colégios)
Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais
Ministérios
Pelouro da Família (Junta da Galiza)
Pelouro da Imigração (Junta da Galiza)
Pelouro da Saúde (Junta da Galiza)
Pelouro dos Assuntos Sociais (Junta da Galiza)
Serviço Galego para a Igualdade

Fonte: Dados do inquérito aplicado nas cidades do Eixo Atlântico, em 2004.

Quando inquiridos sobre as políticas sociais a desenvolver no futuro, os responsáveis pela acção social foram praticamente unânimes ao considerar que importa reforçar e melhorar os programas já existentes. Para tal, consideram necessário aumentar os fluxos de informação sobre as actividades programadas, aumentar as ajudas e subsídios e melhorar a coordenação com outras instituições. Há, contudo, cidades que pretendem criar programas específicos de apoio a imigrantes e a minorias étnicas (Monforte de Lemos, Vilagarcia de Arousa), com vista à integração social e laboral destas populações.

Um outro importante aspecto que aparece com prioridade de políticas futuras é o investimento no fomento de novos programas em matéria de habitação social para as populações economicamente mais desfavorecidas. Esta aparece como uma das prioridades políticas nas cidades de Lugo e de Peso da Régua.

4. Programas/Projectos sociais nas cidades do Eixo Atlântico.

No ponto precedente, fizemos uma breve caracterização nas políticas sociais e de emprego na Euro-região da Galiza-Norte de Portugal e apresentámos as principais linhas de actuação social das cidades que integram o Eixo Atlântico. Neste ponto do capítulo, iremos aprofundar, na medida do possível, o conhecimento sobre os programas/projectos específicos implementados no Eixo Atlântico.

Assim, a partir da informação do inquérito optámos por dividir os programas/projectos de acção social em oito grandes linhas de actuação municipal: promoção da igualdade entre homens e mulheres, luta contra a pobreza, integração de minorias étnicas e imigrantes, apoio e prevenção à toxicodependência, apoio à infância, apoio à terceira idade, apoio a cidadão inválidos ou deficientes e outros programas.

4.1. Promoção da igualdade entre Homens e Mulheres.

Uma das vertentes dos planos nacionais de Portugal e Espanha tem sido o combate às desigualdades de género. Os progressos alcançados a este nível são significativos, mas persistem ainda flagrantes assimetrias quanto às oportunidades, direitos e deveres entre homens e mulheres que urge corrigir. Assim, a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres a todos os níveis e em todas as áreas passou a ser uma prioridade dos governos europeus, nos quais se incluem Portugal e Espanha. No entanto, na região Norte de Portugal não conseguimos identificar nenhum programa/projecto em curso nesta área.

Na Galiza existem alguns projectos que encerram esta temática: "Projecto alojamento – Casa de Acolhimento de Mulheres", o "Plano@arroba solidário", o "Projecto Casa da Mulher".

No caso da cidade da Corunha, o projecto "Plan@arroba solidário" é uma acção piloto, desenvolvida pela Caritas inter-paroquial A Corunha, de formação e promoção laboral dirigida a um grupo de mulheres em situação de desvantagem social. Este projecto, inclui acções formativas iniciais de aquisição de competências sociais, passando por cursos específicos de confecção e de assessoria empresarial. Esta iniciativa visa que um grupo de mulheres, com apoio personalizado e tutorizado, promovam uma iniciativa empresarial assente numa reutilização e reciclagem de materiais têxteis em segunda mão, para posterior venda.

Os projectos de alojamento: "Casa de Acolhimento de Mulheres", "Casa da Mulher", "Casa de acolhimento e apartamento de saída", entre outros, são desenvolvidos pelos serviços municipais da mulher das várias cidades que integram a Galiza. Têm como objectivo assegurar a recuperação pessoal e a integração social das mulheres vítimas de situação de emergência provocadas por um conflito convivencial grave, quase sempre derivado da existência de maus-tratos. Há um conjunto de projectos que integram esta iniciativa, entre eles os seguintes:

- Projecto de apoio pessoal e acolhimento
- Projecto de apoio sócio-pessoal

- Projecto de apoio psicológico
- Projecto de apoio jurídico
- Programa TELEARMA para mulheres vítimas de maus-tratos.

4.2. Luta contra a Pobreza.

A pobreza é um fenómeno complexo que pode ser interpretado e concebido de diferentes maneiras e que tem consequências graves no crescimento económico e desenvolvimento social de um país.

De acordo com os dados disponibilizados, é possível constatar que as cidades que integram o Eixo Atlântico apresentam um leque muito diversificado de programas e projectos de combate à pobreza e à exclusão social.

No que diz respeito às cidades portuguesas, com vários programas nesta área, importa destacar alguns deles. Por exemplo, o programa "Rede Social"[8] é uma medida de política social que reconhece e incentiva a actuação de solidariedade local no combate à pobreza e à exclusão social e na promoção do desenvolvimento social local. Define-se como um fórum de articulação e congregação de esforços baseado na adesão livre das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. Do conjunto das cidades portuguesas, o programa Rede Social foi implementado nas cidades de Braga, Guimarães, Viana do Castelo e Vila Nova de Gaia. A Rede Social pretende contribuir para a erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão social e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos residentes no concelho. Os seus princípios gerais são:

- Prioridade às situações de pobreza e exclusão social;
- Participação e iniciativa das populações;
- Subsidiariedade activa entre os vários níveis de intervenção;
- Parceria, cooperação e partilha de responsabilidades;
- Actuação nas manifestações e causas dos problemas;
- Conciliação e complementaridade na produção do Diagnóstico;
- Integração de diferentes perspectivas, desde as sociais às económicas.

O projecto "PORTO FELIZ"[9] é uma intervenção pró-activa que visa diminuir as zonas de exclusão social e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos portuenses, devolvendo a todos os mais elementares direitos

[8] Resolução do Conselho de Ministros 197/97 de 18 de Novembro.

[9] Plano municipal de combate à exclusão social aprovado pela Câmara Municipal do Porto, em 18 de Junho de 2002

decorrentes da sua cidadania. Do Projecto fazem parte dois grandes campos operacionais: (1) O *Centro de Investigação dos Problemas Sociais* (CIPS) que procede ao estudo do fenómeno da exclusão no próprio terreno onde ela prolifera, sob três orientações básicas: *investigação* (centrada sobre os diversos problemas sociais sem esquecer os respectivos diagnósticos); *formação* (dos diversos agentes que intervêm na aplicação do programa); e *avaliação* (de todos os efeitos resultantes das acções desenvolvidas ao longo da intervenção). Constituído por dois investigadores, o CIPS avalia os processos da UISS quer junto da população da cidade do Porto, quer junto dos utentes. (2) A *Unidade de Intervenção Sócio-Sanitária* (UISS) orienta-se por uma lógica metodológica que começa na caracterização do excluído e termina na sua inclusão plena. Esta unidade tem como objectivos motivar para a adesão ao Projecto, tratar e reinserir populações excluídas.

Na Galiza também são vários os programas/projectos nesta área: o "I Plano galego de Inclusão social" (Vigo); "Plano Municipal de luta contra a pobreza e a mendicidade" (Santiago de Compostela); "Programa de inserção social" (Vilagarcia de Arousa); "Programa de prevenção da marginalização e inserção social" (Ferrol); "Programa de prevenção e inserção social para a população geral" e "Programa de Emergência social" (Ourense); "Programa de prevenção e cooperação social", "Programa de Inclusão social" e "Programa de Emergência social" (Corunha), Programa de Emergência Social (Monforte de Lemos) e, finalmente, "Programa de Inclusão social" (Lugo).

De um modo geral, os programas referenciados são de combate à pobreza e à exclusão social e de promoção à integração sócio-económica dos segmentos populacionais mais desfavorecidos, quer a nível individual quer a nível comunitário.

4.3. Integração de Minorias étnicas, culturais, religiosas e Imigrantes.

Na maioria das cidades portuguesas que integram o Eixo Atlântico não foram identificados programas/projectos específicos de integração de minorias étnicas e imigrantes, excepto a cidade do Porto, com o projecto "Porto sem Fronteiras", que visa a integração sócio-económica da população imigrante residente no Porto.

Contrariamente ao que se verifica na região Norte, as cidades da Galiza já apresentam um conjunto bastante diversificado de projectos nesta área de intervenção. Por exemplo, na cidade de Monforte de Lemos temos o "Programa de integração de minorias étnicas", na cidade da Corunha o "Programa Municipal de Erradicação do Racismo", que pretende dotar as famílias ciganas de recursos económicos e sociais para aceder a uma habitação num meio normalizado. Esta iniciativa municipal visa:

- Promoção do acesso a uma habitação
- Auto - construção
- Aquisição de casa

- Aluguer de casa

- Outras actividades (ajudas económicas, cursos de formação pessoal e profissional, apoio escolar a crianças, etc.)

Além deste, a cidade da Corunha possui também o "Programa municipal de Desenvolvimento cigano" para facilitar os processos de integração social prevenindo situações de marginalização das pessoas de etnia cigana que vivem na cidade da Corunha, utilizando as acções que comportam este programa como ferramentas de trabalho. Este programa apresenta um conjunto diversificado de projectos:

- "Projecto ETNIA" que pretende prevenir as actividades e comportamentos racistas face à etnia cigana entre as gerações mais jovens;

- "Projecto ACTIVA" é um conjunto de actividades que compreendem habilidades sociais e domésticas que permitem uma melhor integração das famílias de etnia cigana aos meios normalizados;

- "Projecto Plataforma Cigana" integra um conjunto de actividades que se realizam com a colaboração de diferentes associações da cidade e que trabalham com o colectivo cigano.

Também a cidade de Ourense apresenta três importantes programas nesta área: o "Programa de Desenvolvimento cigano", o "Programa de apoio a imigrantes" e o "Programa de Emergência social".

No "Programa de Desenvolvimento cigano", o município de Ourense fornece apoio à população cigana nas seguintes áreas: Educação, Habitação, Formação e Emprego, Sanitária, Social e Convivência.

O "Programa de Apoio a Imigrantes" visa fundamentalmente a inserção sócio-laboral dos imigrantes, bem como o aumento de medidas de protecção social, fazendo especial ênfase às medidas relacionadas com o emprego e a habitação, com o objectivo de melhorar as suas condições sócio-económicas e laborais.

E finalmente, o "Programa de Emergência Social" pretende terminar com as situações de emergência social que impossibilitam a inclusão do usuário no grupo a que pertence e iniciar as actuações necessárias para incluir o usuário num programa específico de actuação que possibilite a sua normalização social (necessidades básicas, alimentação infantil, medicamentos, apoio no aluguer de habitação, arranjo de habitação, subsídios de alimentação, apoio escolar, aparelhos auditivos, óculos, funerais, etc.).

Na cidade de Ferrol encontramos o "Programa sócio-laboral de intervenção com a mulher cigana" que visa a incorporação social e laboral da mulher cigana na sociedade. Este programa oferece uma formação integral através das seguintes actividades: formação integral, qualificação profissional, formação básica e orientação sócio-profissional.

Os programas "Enrola-te Com Nós" e "Acceder" foram implementados na cidade do Lugo. O primeiro tem como objectivo facilitar a integração e os hábitos convivenciais, entre os rapazes de etnia cigana. Os

participantes neste programa têm como actividades os trabalhos manuais, o desporto, as oficinas de habilidades e estratégia e várias dinâmicas grupais para fomentar hábitos de higiene, alimentação, tomada de decisão, auto-estima e outros relacionados com a saúde. O segundo tem como objectivo a integração laboral das pessoas de etnia cigana.

4.4. Toxicodependência.

A Toxicodependência é um dos principais problemas que afecta as sociedades actuais. Neste contexto, são inúmeros os programas/projectos de apoio e prevenção da toxicodependência. Assim, através da informação recolhida nas cidades que integram o Eixo Atlântico é possível constatar que a maioria possui um Plano Municipal de prevenção e combate da toxicodependência. De acordo com as informações disponíveis, este tipo de programa específico foi implementado nas cidades de Bragança, Braga, Porto, Vila Nova de Gaia, Corunha, Ourense, Ferrol, Lugo, Vilagarcia de Arousa, Santiago de Compostela, Pontevedra e Vigo.

De um modo geral, este leque de programas de prevenção e combate da toxicodependência desenvolvem acções preventivas em diferentes âmbitos que permitam reduzir o número de pessoas que consomem e os riscos associados aos que já consomem.

Os programas municipais de prevenção da toxicodependência desenvolvem distintas acções em vários âmbitos:

- Escolar – Implantação de materiais didácticos de prevenção do consumo de drogas; Desenvolvimento de habilidades preventivas durante as aulas;

- Familiar – Criação de escolas de Pais e Mães nos Centros Cívicos dos Serviços Sociais em colaboração com os centros escolares de cada zona e a A.P.A.S.;

- Informação – Sensibilização Comunitária dos riscos associados ao consumo de álcool e de outras drogas;

- Prevenção Secundária – realização de diversas actividades com vista à redução de riscos para os toxicodependentes (intercâmbio de *kits* de seringas e preservativos para este colectivo, formação de ex-toxicodependentes como mediadores de saúde, etc.

4.5. Apoio à Infância e juventude.

O apoio à infância e à juventude é uma prioridade de todas as cidades que integram o Eixo Atlântico. São inúmeros os programas/projectos existentes nesta área, principalmente os programas que visam a protecção de crianças e jovens.

Do lado português, foram criadas várias Comissões de Protecção de crianças e jovens[10], praticamente existentes em todas as cidades do Eixo Atlântico. A Comissão de Protecção actua sempre que se suspeite ou se verifique uma situação de perigo para a saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento da criança ou do jovem, causada pelos pais ou seu representante, por acção ou omissão de terceiros ou pelo próprio menor, sem que os pais ou outros representantes sejam capazes de a remover.

Em concreto, na cidade de Braga foi implementado um projecto que visa uma intervenção social no âmbito do combate ao trabalho Infantil. Além deste, o "Projecto Passo a Passo" visa a adopção de estratégias de prevenção em meio escolar e familiar. Com este projecto, a autarquia visa seguir os seguintes objectivos: permitir que as crianças do concelho adquirem competências sociais, pessoais e parentais; potenciar factores de protecção, inibindo factores de risco; disponibilizar alternativas de vida saudável, ocupação de tempos livres; informar sobre a temática da toxicodependência, entre outros. Ainda na nesta cidade, o "Projecto Desenhos Animados" visa o desenvolvimento de competências nos jovens através de animação de espaços da escola e de organização de actividades que promovam hábitos considerados saudáveis.

Por sua vez, a cidade de Vila Nova de Gaia também tem dois projectos nesta área: o "Projecto Prevenir Integrando"e o "Projecto GRATA". O "Projecto Prevenir Integrando" tem como principais áreas de intervenção as seguintes: Prevenção na Família; Prevenção em Meio Escolar; Prevenção em Espaços de Lazer e Desportivo e a Prevenção Junto de Jovens em Situação de Abandono Escolar. Os seus principais objectivos são:

- Prevenir comportamentos aditivos, transgressivos e desviantes, promovendo a socialização;
- Motivar, aumentando a auto-estima e confiança;
- Estimular capacidades criativas e de iniciativa;
- Promover competências relacionais em detrimento de conflitos interpessoais;
- Sensibilizar a família para o importante papel que tem como agente de prevenção da toxicodependência.

O "Projecto GRATA" pretende responder aos pedidos e necessidades locais ao nível da prevenção primária da toxicodependência; melhorar o auto-conceito e a auto-estima das crianças; dotar os pais e/ou encarregados de educação de competências de prevenção primária; e ainda, criar oportunidades para crianças e jovens, de forma a favorecer a construção de identidades positivas.

[10] A primeira Comissão de Protecção de é criada em Agosto de 1992, enquadrada pela Portaria nº. 815/92 do Ministério da Justiça e designada Comissão de Protecção de Menores.

Nas cidades da Galiza que integram o Eixo também são inúmeros os programas/projectos nesta área: "Programa de apoio às famílias monoparentais" (Monforte de Lemos); "Programa de Educação Familiar" (Lugo); "Projecto: Refeitórios, Escolas Infantis e Módulos de Ajuda Económica – M.A.E.", "Projecto de Prevenção do Absentismo escolar", "Projecto Aula de Palavras", Projecto de Férias "Diverte-te no Verão", Projectos de Ajuda à Escolarização, Projecto de aprendizagem de hábitos democráticos (Corunha).

Na cidade de Ourense também foi implementado um programa de apoio à infância, adolescência e juventude. Este programa designa-se de "TORBELINO" e pretende apoiar menores pertencentes a famílias multiproblemáticas com uma desestruturação pessoal e familiar, que afecta o desenvolvimento integral do menor. Além deste, também foram criados outros programas tais como: "Férias em Família", "Campanha dos Reis" e "Férias de Verão".

Com a finalidade de definir os instrumentos necessários para abordar a problemática do absentismo escolar unificando critérios de actuação, a cidade de Ferrol implementou um "Projecto de prevenção do absentismo escolar". Este projecto foi criado pela comissão institucional do menor e aborda diferentes objectivos. O seu fim último é o de prevenção e redução do absentismo escolar e entende que um tratamento eficaz desta problemática permitirá melhorar a qualidade de vida e garantirá o direito à educação do sector infanto-juvenil da cidade de Ferrol. Os destinatários deste projecto são os menores em idade escolar (6 aos 16 anos) que apresentem absentismo escolar; os pais, mães e família dos menores que apresentem absentismo escolar.

O município de Vigo desenvolve um programa de família e um programa de apoio à escolarização através de ajudas municipais escolares, refeitório e material escolar. Também existe um programa específico para a infância e organizam-se um conjunto de actividades especiais para o Dia Mundial da Criança.

4.6. Apoio à Terceira ICADE.

Com o envelhecimento da população europeia, especificamente das cidades que integram o âmbito territorial deste trabalho, o apoio à terceira idade aparece como prioritário. Efectivamente, são vários os programas de apoio à terceira idade, tanto ao nível assistencial, como de lazer e ocupação dos tempos livres.

Nas cidades espanholas do Eixo Atlântico constata-se um investimento em programas de atenção domiciliária (serviço de ajuda ao domicilio e tele-assistência). Estes programas têm como finalidade prestar aos cidadãos um conjunto de serviços desde uma perspectiva integral e normalizadora no seu domicílio, melhorando a sua qualidade de vida e evitando uma possível institucionalização. Destina-se à população idosa e a pessoas com deficiências com um certo nível de dependência, sem limite de idade; a unidades familiares em geral, quando exista uma situação de desatenção social ou familiar que justifique a intervenção deste serviço. Este tipo de programas foi implementado em praticamente todas as cidades que integram o Eixo Atlântico.

Na cidade de Vigo são organizados programas de férias e de desporto com a colaboração de várias associações de idosos. No centro de dia presta-se especial atenção às pessoas idosas dependentes ou com alguma deterioração cognitiva, preservando o maior tempo possível uma boa qualidade de vida.

Na região Norte de Portugal, mais especificamente na cidade do Porto, foi implementado o "Projecto Porto Sénior" que visa implicar toda a sociedade na valorização dos saberes e da identidade do Porto.

Na cidade de Vila Nova de Gaia foi criado o "Projecto Academia Sénior de Gaia". Trata-se de um projecto social e educativo que visa contribuir para a melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas que se encontrem na reforma ou pré-reforma, através do enriquecimento dos seus tempos livres, designadamente nas áreas da cultura e desporto. A população que frequenta a Academia Sénior de Gaia situa-se na faixa etária entre os 45 e 83 anos. Este projecto pretende proporcionar à população menos jovem do concelho:

- desenvolvimento e o melhoramento da qualidade de vida das pessoas, através da sua estimulação intelectual e física;
- a criação de novos interesses a nível social e cultural;
- a promoção e o incentivo da formação permanente;
- enriquecimento da ocupação dos tempos livres;
- engrandecimento do sentimento de utilidade, bem-estar e integração na comunidade;
- favorecimento das relações inter-pessoais e inter-geracionais;
- a promoção do seu acompanhamento bio-psico-social.

A "Academia Sénior de Gaia" funciona num regime normal, de segunda a sexta-feira, no período compreendido entre o mês de Outubro de um ano e o final do mês de Junho, no ano seguinte. O horário de funcionamento da Academia é entre as 9.00 e as 12.30 da parte da manhã e entre as 14.00 e as 17.30 da parte da tarde.

Em relação ao Município de Bragança, verifica-se que uma das suas principais iniciativas consistiu na criação do "Cartão do Idoso", que assegura protecção às pessoas e grupos desfavorecidos da sociedade, com 65 ou mais anos de idade. O titular deste Cartão beneficia de:

- isenção do pagamento de tarifas pela utilização do Serviço de Transportes Urbanos da Câmara Municipal;
- isenção na entrada em actividades culturais, recreativas e desportivas promovidas pela Câmara Municipal de Bragança;

- redução de 50% na utilização das Piscinas Municipais;
- redução de 50% nas piscinas e na modalidade de ginástica de manutenção do Clube Académico de Bragança;
- participação em acções de intercâmbio com as cidades geminadas com Bragança

4.7. Cidadãos inválidos ou com deficiencia.

A deficiência é um problema que afecta um número bastante significativo de pessoas nas cidades portuguesas e espanholas do Eixo Atlântico, tal como já tivemos oportunidade de referir.

Do lado da Galiza, foram implementados vários programas municipais para pessoas com deficiência. De um modo geral, estes programas pretendem dar resposta às necessidades expressas pelas próprias pessoas com deficiência e às suas famílias, profissionais ou entidades sociais com o objectivo de melhorar a qualidade de vida destes colectivos. Têm como objectivo a promoção de diferentes alternativas de formação profissional, valorizando e orientando as pessoas portadoras de deficiência; a colaboração em projectos de inserção social e profissional em parceria com diversas entidades; a eliminação de barreiras arquitectónicas e paisagísticas, tornando acessíveis os espaços culturais, artísticos e paisagísticos disponíveis.

Neste sentido, são criados vários projectos em diferentes domínios:

- formação e Inserção laboral de Pessoas com deficiência;
- inserção social para pessoas com incapacidades;
- acessibilidade urbana – eliminação das barreiras arquitectónicas e paisagísticas, transporte público adaptado (os autocarros urbanos de plataforma baixa, o serviço de Bono Táxi), etc.;
- difusão e visibilidade – Sensibilização social para mudar as representações e atitudes em relação às pessoas com deficiência;
- Formação de profissionais e agentes sociais;
- participação – aquisição de conhecimentos e ferramentas de trabalho que permitam o intercâmbio de experiências, valorizando boas práticas e analisar linhas de actuação futuras.

A cidade de Ferrol também desenvolve vários projectos/programa de apoio às pessoas com deficiência:

- apoio a famílias e programa de lazer e tempo livre;
- cursos de formação para pais e mães de crianças com problemas ou deficiências psicossociais;
- cursos de inserção para deficientes físicos e psíquicos e transporte adaptado;

- programa de Formação para um grupo de trabalho de jovens com síndrome de *Down*;
- projecto de mantimento do Centro de Dia para a Associação de *Parkinson*;
- programa de incorporação social de pessoas com deficiências físicas;
- programa de apoio às famílias dos doentes de Alzheimer e Parkinson;
- jornadas sobre a exclusão e a Incapacidade;
- jornada sobre o papel do voluntariado;
- casa dirigida às pessoas com problemas de inadaptação social e exclusão social;
- programa de atenção a famílias mono parentais imigrantes.

Na cidade de Vigo encontramos os seguintes projectos na área da deficiência: o Projecto de autonomia pessoal "Movo-me", a Campanha de sensibilização "Vigo com todos os sentidos" e a adesão de Vigo à Declaração "A Cidade e as pessoas com diminuição".

O projecto "Movo-me" impulsiona a autonomia pessoal das crianças e jovens com síndrome de *Down* através de actividades que facilitem a sua integração, as suas habilidades e o conhecimento do meio envolvente. Este projecto pretende que as crianças gozem de mais independência da mesma forma que as outras crianças, trabalhando exercícios no âmbito escolar e na cidade.

A campanha de sensibilização "Vigo com todos os sentidos" pretende implicar a sociedade em geral, consciencializando todos os cidadãos para o respeito das regras estabelecidas (v.g. não estacionar em zonas reservadas a deficientes, não estacionar nos passeios).

Em articulação com a Provedoria do cidadão com deficiência, o município do Porto organiza Seminários e é responsável pelas publicações sobre esta temática. Além disso, também organiza campanhas de sensibilização junto da população em geral.

4.8. Outros programas/proyectos.

Além dos programas/projectos já referidos existe um conjunto de outros projectos, principalmente nas áreas de integração social e laboral, exemplo disso, é o "Projecto EQUAL Corunha Solidária", sob a gestão da Associação para o Desenvolvimento Corunha Solidária, inserido na iniciativa comunitária EQUAL. A iniciativa comunitária EQUAL define-se como a "cooperação transnacional para a promoção de novos métodos de luta contra as discriminações e as desigualdades de todo o género de relação com o mercado laboral" e faz parte da estratégia europeia para o emprego[11].

[11] Informação disponível no *site:* *http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.cfm*.

Assim, o Projecto EQUAL Corunha solidária promove estratégias e novas fórmulas que procuram facilitar o acesso e a reintegração no mercado laboral daquelas pessoas que têm maiores dificuldades de conseguir um emprego. Tem como principais objectivos:

- conseguir a inserção laboral de 400 pessoas em situação de desemprego sobre um total de 1200 pessoas beneficiárias dos itinerários de inserção;

- validar um modelo de intervenção para a inserção sócio-laboral das pessoas que pertençam a colectivos em situação de desvantagem social e laboral, baseado na definição e implementação de itinerários personalizados de inserção sócio-laboral;

- definir, implementar e consolidar plataformas e estratégias de cooperação a nível local para a gestão e desenvolvimento de políticas sociais e de emprego.

Para atingir o objectivo de inserção laboral das pessoas beneficiárias, as equipas técnicas responsáveis pelo projecto desenvolveram uma estratégia baseada na definição e desenvolvimento de Itinerários Personalizados de Inserção Sócio-laboral (IPIS).

Além dos projectos de inserção sócio-laboral, os projectos de habitação social, intervenção social com a população sem abrigo, combate ao trabalho infantil implementados na cidade de Braga, apresentam-se decisivos na estratégia de uma cidade mais igualitária e coesa.

5. Estudo de casos.

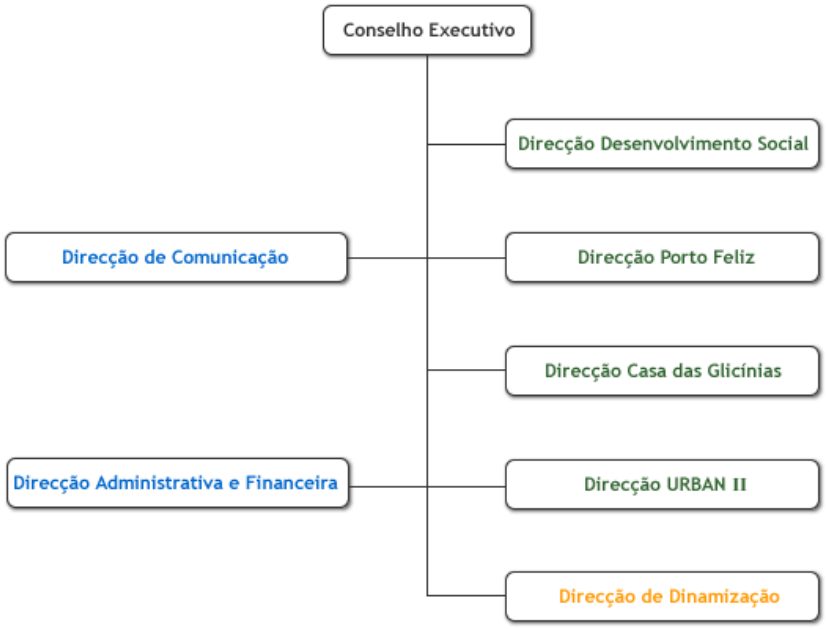
5.1. Porto.

Sobre a cidade do Porto pode dizer-se que é uma das cidades com maior densidade populacional do Norte de Portugal. Contudo, verifica-se um envelhecimento acentuado da população residente, com cerca de 18% da população com 65 ou mais anos de idade.

Os dados do Censo de 2001 indicam que a taxa de desemprego da cidade do Porto se situa nos 10,2%, valor superior ao registando a nível nacional (7,8%) e superior ao verificado na região Norte (6,7%). Além disso, também regista uma das maiores taxas de desemprego feminino (10,3%) e uma das taxas de actividade mais baixas desta Região. Todos estes factores torna necessária uma política social integrada e coesa na cidade do Porto.

A actuação social no município do Porto é da responsabilidade da Fundação para o desenvolvimento social do Porto. Este organismo divide-se em cinco Direcções: Direcção do Desenvolvimento social, Direcção Porto Feliz, Direcção Casa das Glicínias, Direcção URBAN II e a Direcção de Dinamização (cf. Figura: 3)

Figura 3. Estrutura da Fundação para o Desenvolvimento Social do Porto.



Fonte: Câmara Municipal do Porto.

A macro estrutura organizativa da Câmara Municipal do Porto, ao assentar numa Fundação, e não num departamento ou uma empresa, expressa a preocupação do poder local portuense com a exigência de solidariedade e de partilha, não apenas entre os prestadores de serviços e os utentes, mas com a sociedade em geral. Trata-se de uma solidariedade que desenvolve parcerias com as organizações económicas e sociais, reforçando a rede da economia social.

Os objectivos da Fundação serão alcançados com parcerias que incluem formas de patrocínio e de mecenato de modo a reforçar a rede de responsabilidade social e de intervenção contra a exclusão.

A Fundação capta, deste modo, recursos para promover acções sociais e com a participação, cada vez maior, de entidades privadas, tendo em conta que a responsabilidade social das empresas não se esgota no seio das próprias organizações e que – como hoje é internacionalmente reconhecido – o desempenho económico cresce com a ligação da empresa ao meio, tanto ambiental como social. Um exemplo de captação de recursos, seguindo uma lógica de rentabilização de meios associada à utilidade social é o das *Lojas Porto Shop*: a promoção da cidade por meio de produtos institucionais e a rentabilidade aplicada em acção social.

A direcção do "Projecto Porto Feliz" faz uma intervenção pró-activa que visa diminuir as zonas de exclusão social e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos portuenses, devolvendo, a todos, os mais elementares direitos decorrentes da sua cidadania. Este projecto foi instituído no decurso do plano municipal de combate à exclusão social aprovado pela Câmara Municipal do Porto, em 18 de Junho de 2002.

O projecto alicerça-se num conjunto de protocolos de colaboração entre a Fundação e várias instituições, como o Centro Hospitalar do Conde Ferreira (pertença da Santa Casa da Misericórdia do Porto), hospitais Joaquim Urbano e São João, ARS/Norte e faculdades de Direito e Psicologia da Universidade do Porto.

O projecto envolve três vertentes principais: a intervenção sócio-sanitária, o reforço da segurança e a sensibilização da opinião pública. No plano comunitário, tem como principais objectivos diminuir as zonas de exclusão social, nomeadamente as unidades territoriais dos arrumadores, dos sem-abrigo e os espaços urbanos geradores de exclusão social; e no plano individual, restituir uma adequada qualidade de vida aos actores sociais excluídos, nomeadamente aos toxicodependentes, aos delinquentes, aos marginais em geral.

Deste projecto fazem parte dois grandes campos operacionais: (1) O *Centro de Investigação dos Problemas Sociais* (CIPS) que se debruça sobre o estudo do fenómeno da exclusão. Constituído por dois investigadores, o CIPS avalia os processos da UISS, quer junto da população da cidade do Porto, quer junto dos utentes. (2) A *Unidade de Intervenção Sócio-Sanitária* (UISS) metodológica que começa na caracterização do excluído e termina na sua inclusão plena. Esta unidade tem como objectivos motivar para a adesão ao Projecto, tratar e reinserir populações excluídas. Para atingir estes objectivos, a Unidade de intervenção Sócio-sanitária encontra-se estruturada em duas equipas: equipa de vinculação (EV) - os técnicos desta equipa constituem-se como elementos *pivot* no processo de adesão, tratamento e reinserção dos utentes do Projecto; equipa intermediária de reabilitação (EIR) - os técnicos desta equipa implementam e dinamizam actividades ocupacionais, prestando, ainda, um apoio directo e diário aos utentes integrados no projecto.

A "Casa das Glicínias" tem como finalidade a prestação de serviços personalizados de carácter social, educacional e cultural. Deste modo, funciona como um Centro multifuncional de prestação de serviços personalizados de carácter social, educacional e cultural. Possui um leque bastante diversificado de serviços tais como: serviço de apoio domiciliário, lavandaria e centro de convívio e centro comunitário.

No centro de convívio é dinamizado um conjunto de actividades de bem-estar adaptadas à população mais idosa, em que se incluem: oficinas de expressão (oficina de cerâmica, oficina de bonecas de trapos, oficina de expressão musical entre outras); visitas de estudo regulares, contribuindo para o desenvolvimento pessoal e cultural dos utentes; e acompanhamento em situações específicas na área da saúde (v.g. campanhas de vacinação, controle de diabetes).

No centro comunitário promovem-se respostas integradas de carácter preventivo com vista à integração e participação da população, quer numa via pessoal, quer institucional: Biblioteca Comunitária, Ensino recorrente 1.º e 2.º ciclos e Actividades de tempos livres dirigidas a toda a população, através da realização de oficinas como aeróbica, capoeira, expressão plástica, dança e informática e outras actividades.

A Direcção do "Desenvolvimento social" identifica e mobiliza os recursos da cidade, de forma a responder adequadamente às questões sociais. Os seus principais objectivos visam: (1) a *monitorização social* que serve de suporte à definição de políticas sociais do município, bem como à própria intervenção junto dos

cidadãos; (2) a *cooperação institucional* que apoia as iniciativas/instituições sociais da cidade, no sentido de as tornar cada vez mais participativas, responsáveis e autónomas e finalmente, (3) a *implementação de Respostas Sociais Específicas*, em áreas definidas como prioritárias

Em articulação com o Provedor do Cidadão com Deficiência, a direcção de desenvolvimento social organiza debates/seminários e é responsável pelas publicações relacionadas com a temática e desenvolve iniciativas de sensibilização junto da população

Também é responsável pelo projecto "Porto de Partida, Porto de Chegada", que pretende associar a cidade do Porto à "cidade que acolhe os emigrantes" e definir estratégias que concorram para a fixação de jovens emigrantes no Porto.

Na área de integração de imigrantes, implementou o projecto "Porto sem fronteiras" com o objectivo de integrar a população imigrante residente no Porto.

Na área do apoio aos idosos, institui o projecto "Porto Sénior", implicando toda a sociedade na valorização dos saberes e identidades do Porto.

Também é responsável pela Coordenação das três Comissões de Protecção de Crianças e Jovens do Porto.

Foi responsável pela implementação e acompanhamento funcional de um Julgado de Paz na cidade do Porto

Promove acções de sensibilização da população sobre a importância dos juízes sociais, através da realização de seminários, da concepção e divulgação de publicações

A Direcção do "URBAN II" é responsável pela intervenção integrada numa zona socio-económica e urbanisticamente degradada da cidade do Porto. Tem como principais objectivos: requalificar o ambiente urbano, colmatando a carência de equipamentos; contribuir para a construção de uma rede social e comunitária mais sólida, capaz de apoiar os grupos mais desfavorecidos; dinamizar o contexto económico, dando competências, qualificações e condições físicas que permitam criar dinâmicas de integração no mercado de emprego; valorizar o contexto sócio-educativo dos jovens, através de actividades sócio-educativas que diminuam as taxas de abandono e insucesso escolar; combater o fenómeno da toxicodependência, através de acções específicas e articuladas com outros programas ao nível da prevenção e tratamento. A Direcção fica responsável pela criação e dinamização de actividades promocionais e pela implementação de projectos de economia social para captação de recursos. No conjunto das suas actividades salientam-se: a disponibilização de equipamentos à cidade, a oferta de iniciativas sócio-culturais e o desenvolvimento de projectos para a obtenção de recursos (através das lojas *Porto Shop*).

5.2. Ferrol.

A cidade de Ferrol faz parte do conjunto dos concelhos mais interiores da Galiza. Além de uma baixa densidade populacional, o concelho apresenta uma população bastante envelhecida. Assim, se por outro

lado, apresenta uma das taxas brutas de natalidade mais baixas da região da Galiza por outro, regista um elevado índice de envelhecimento característico dos concelhos do interior.

Apesar do grande investimento em programas de fomento do emprego, Ferrol regista a mais baixa taxa de actividade e sobretudo, a mais elevada taxa de desemprego de todas as cidades que integram o Eixo-Atlântico, nomeadamente no que diz respeito ao desemprego feminino[12].

Na área da protecção social, a cidade de Ferrol é responsável pela elaboração dos seus próprios planos de acção social através do Centro municipal dos serviços sociais.

O Centro municipal de serviços sociais de Ferrol é composto por quatro departamentos: o Departamento dos Assuntos sociais, o Departamento da Mulher, o Departamento da Juventude e o Departamento do Emprego. É constituído por um grupo de profissionais que têm como objectivo desenvolver programas e serviços que melhorem a qualidade de vida dos cidadãos, promovendo a participação e integração de todos, em particular, dos grupos mais desfavorecidos da população.

Este serviço municipal é constituído por uma "*Xefia de Negociado*" que é uma unidade administrativa que desempenha uma série de funções administrativas e técnicas.

Além disto, também existe uma Unidade de assistência técnica, coordenação e programação que é responsável pela planificação, supervisão, acompanhamento e avaliação dos diferentes serviços, programas e projectos.

As Unidades de Trabalho social (UTS) são responsáveis pela execução dos programas e projectos em quatro zonas específicas da cidade de Ferrol.

É ainda prestado um conjunto diversificado de serviços: a casa de acolhimento de mulheres vítimas de maus tratos; assessoria jurídica, assessoria psicológica; unidade de prevenção de inserção social das Toxicodependências; serviço de informação juvenil e ainda, serviço de educação familiar.

O centro municipal de serviços sociais de Ferrol faz parte da rede pública de serviços sociais e é responsável pelos serviços sociais de atenção primária. Os serviços de atenção primária procuram encontrar respostas às necessidades de todos os cidadãos do concelho. Entre um conjunto diversificado de serviços destacam-se: (1) a orientação, informação e actuação comunitária; (2) os serviços de alojamento, ajuda ao domicílio e de tele-assistência domiciliária aos indivíduos e famílias quando estes possuam uma incapacidade, temporal ou permanente, por motivos físicos, psíquicos ou sociais, para realizar tarefas essenciais da vida quotidiana; (3) o serviço de convivência, prevenção da marginalização e inserção social e laboral; (4) e ainda, a promoção e cooperação social. Assim, os serviços sociais de atenção primária de Ferrol têm os seguintes objectivos:

[12]INE, Censos 200 - No concelho de Ferrol a taxa de desemprego situa-se nos 17,6% e a taxa de desemprego feminino nos 23,5%.

a) informar os cidadãos sobre os programas e prestações de Serviços sociais, possibilitando o acesso a eles;

b) conceder prestações e recursos em função das necessidades detectadas;

c) favorecer a autonomia pessoal daquelas pessoas com dificuldades, possibilitando-lhes os recursos necessários em função da sua situação pessoal ou familiar e/ou a disponibilidade do recurso.

d) procurar a normalização, utilizando os recursos comunitários;

e) potenciar a colaboração e cooperação com as diferentes organizações/associações da Comunidade, fundamentalmente mediante os Conselhos Sectoriais de participação: Conselho sectorial municipal dos serviços sociais, Conselho sectorial municipal da Mulher, Conselho sectorial municipal da Terceira Idade e Comissão de acompanhamento do Plano de Acessibilidade integral da cidade.

Além disto, este serviço municipal é responsável pela implementação de vários programas/projectos de intervenção social. São projectos executados em parceria com diferentes entidades públicas da região da Galiza, particularmente da Junta da Galiza (através dos pelouros dos Assuntos sociais e da Sanidade), da Deputação da Corunha e do Departamento Provincial de Aconselhamento Familiar[13].

No âmbito dos serviços sociais especializados estão em execução uma série de projectos destinados aos grupos mais desfavorecidos da população.

Para a população mais idosa é organizado um conjunto bastante diversificado de projectos e actividades que favorecem a inter relação entre as pessoas idosas do concelho: Projecto *visitas culturais, excursões*, Projecto *Mostra de corais de "Ferrolterra", Encontros lúdicos* e ainda, o Projecto *Escola de Envelhecimento activo*[14]. Neste último projecto, desenvolvem-se actividade de promoção da saúde e ocupação dos tempos livres das pessoas idosas.

Com vista à prevenção da marginalização e da delinquência, o concelho executa vários programas nesta área: *Oficina de carpintaria, Eliminação do Absentismo escolar de Menores* e o *Programa sócio-laboral de intervenção* com a mulher cigana.

Para melhorar as condições de vida dos cidadãos inválidos e deficientes, o concelho de Ferrol desenvolve distintos programas/projectos dirigidos às pessoas com deficiência, tais como: *Programa de Eliminação de Barreiras* (serviço de intérprete de língua gestual), *Apoio a famílias e programa de lazer e tempo livre*, *Cursos de formação para pais e mães de crianças com problemas ou deficiências psicossociais*, *Cursos de inserção para deficientes físicos e psíquicos e transporte adaptado, programa de Formação para um grupo de trabalho de jovens*

[13] Dados dos questionários aplicados nas cidades que integram o Eixo-Atlântico (2004)

[14] O Centro Municipal da Terceira Idade foi criado em 1999 e é responsável por informar os usuários/as sobre o colectivo de actividades dirigidas à população deste segmento etário.

com síndrome de Down, Projecto de conservação do para a Associação de Parkinson, Programa de incorporação social de pessoas com deficiências físicas, Programa de apoio às famílias dos doentes de Alzheimer e Parkinson, Programa de lazer, tempo livre e apoio às famílias das pessoas com autismo e outros transtornos generalizados de desenvolvimento.

Para além disso, fomenta o debate em torno de questões essenciais pois organiza anualmente as *Jornadas sobre a exclusão e a Incapacidade* e ainda, as Jornadas sobre o papel do voluntariado.

Em colaboração com diversas Associações da cidade, foram implementados vários programas de prevenção e combate da toxicodependência (2004) na cidade de Ferrol.

De um do geral, estes programas pretendem proporcionar uma resposta conjunta, uniforme e complementar, à problemática do consumo de estupefacientes e outros hábitos aditivos. Entre os vários os programas do concelho de Ferrol destacam-se: *Programa de Prevenção do Consumo de drogas na Escola; Campanhas de sensibilização sobre Toxicodependências 2004 no concelho de Ferrol* (oficina de abandono do tabaco, dia mundial sem tabaco (31 de Maio), sessões de informação e debate nos centros educativos de Educação secundária); *Ajuda à incorporação social e tratamentos*[15] (curso de manualidades do couro e cursos de corte e confecção). São programas/projectos direccionados para a prevenção e que apostam nos centros de Ensino como meio de privilegiado de abordagem destas problemáticas.

A luta contra a pobreza e a exclusão social também constitui um dos eixos prioritários no âmbito das políticas sociais. Neste contexto, os serviços sociais de Ferrol conjuntamente com a Associação Dignidade criaram, em 2003, uma *Residência tutelada dirigida às pessoas com problemas de inadaptação e exclusão social*.

Em relação às minorias étnicas e à população imigrante, o concelho desenvolve um *programa de atenção a famílias monoparentais imigrantes*. Há, além disso, um investimento do município na formação profissional da população imigrante como mecanismo de integração social e laboral.

A população infantil e jovem também beneficia de um Centro de dia municipal de apoio à infância e de um leque de programas de lazer e ocupação de tempos livres.

O Programa ARDORA tem como finalidade dar alternativas de ocupação de tempos livres à juventude através de um leque bastante diversificado de actividades (v.g. tiro ao arco, esgrima, danças de salão, patinagem, velas, *rugby*, cozinha, xadrez, cinema, aeróbica, cerâmica, etc).

Além disso, também são organizados vários acampamentos para a população jovem (v.g. acampamento Castelo de S. Filipe, acampamento urbano "CUFOO").

Na mesma linha, o programa *Rotas da Natureza* tem como objectivo fomentar nos jovens o gosto pelas saídas ao meio ambiente.

[15] Convénio com o "Projecto Homem" no sentido de custear o transporte de Ferrol até aos Centros terapêuticos de Santiago de Compostela.

Os projectos/programas de promoção da formação e de orientação profissional também constituem uma prioridade dos serviços sociais do concelho de Ferrol. Assim sendo, em 2004 foram criados quatro novos cursos de formação profissional, co-financiados pelo Fundo social Europeu: curso de operariado de conservação básica de edifícios, curso de auxiliar dependente do comércio, ajudante de cozinha e ajudante de padaria e reposição.

Do mesmo modo, o "*Programa LABORA: juventude com experiência*"visa a integração laboral das pessoas desempregadas com a finalidade de realizar obras ou serviços de interesse geral e social. Do leque de projectos concedidos ao programa fazem parte: o *projecto de dinamização da terceira idad*e, o *projecto de oficina de participação cidadã*, o *projecto de reforço da animação educativa*, o *projecto de promoção do desporto nos colégios públicos* e o *projecto de promoção turística de Ferrol*.

Importa ainda referir o " *Programa SOLIDARIA"* que é uma iniciativa comunitária, co-finaciada pelo FSE (Fundo Social Europeu) e que consiste num conjunto de programas formativos integrados no âmbito de Programa operacional de fomento do Emprego 2000-2006. Neste sentido, em 2004 foram desenvolvidas as seguintes especialidades formativas na cidade de Ferrol: envelhecimento activo, integração social, empregado/a ao domicílio, serviço de *Catering* ao domicílio e monitor/a escolar.

Embora apresentem um amplo leque de programas de protecção social, os Serviços Sociais de Ferrol ainda apresentam algumas debilidades. De acordo com o responsável do pelouro, a carência de centros locais polivalentes, a falta de coordenação entre as Associações e o concelho e a falta de coordenação com a Junta da Galiza ainda constituem importantes obstáculos.

6. Conclusões.

Nos últimos anos temos vindo a conhecer fenómenos de diferentes índoles que caracterizam o nosso tempo e que, de alguma forma, estão a configurar um novo panorama, um novo cenário que modifica cada vez mais a forma de vida das pessoas, alterando de forma substancial o mundo laboral, social, familiar e educativo.

O emprego é um dos elementos-chave do desenvolvimento económico de um país e, sobretudo, do bem-estar pessoal e social dos seus cidadãos.

Ao analisar a evolução do emprego na Euro-região Galiza e Norte de Portugal, verificam-se elevadas taxas de desemprego, em particular na população feminina. Como tal, no conjunto das boas práticas levadas a cabo pelas cidades que integram o Eixo Atlântico, importa referir a importância da iniciativa comunitária *EQUAL*.

Como vimos, trata-se de uma iniciativa co-financiada pelo Fundo Social Europeu (FSE) que se ocupa das medidas de prevenção e de combate ao desemprego e de desenvolvimento de recursos humanos e promoção da igualdade de oportunidades para todos no acesso ao mercado de trabalho e na manutenção dos postos de trabalho. Esta iniciativa propõe beneficiar prioritariamente as pessoas que são vítimas das

principiais formas de discriminação e de desigualdade (ligadas ao sexo, à raça, à origem étnica, à religião ou às convicções, a deficiência, à idade, à orientação sexual). Visa, em particular, contribuir para acções que apoiem a Estratégia Europeia de Emprego através de projectos desenvolvidos no âmbito de diferentes áreas de intervenção: empregabilidade, espírito empresarial, igualdade de oportunidades entre homens e mulher, adaptabilidade e requerentes de asilo.

Além disso, importa salientar a importância da Provedoria Municipal dos Cidadãos com Deficiência, como acontece, por exemplo, na cidade o Porto, e do Conselho Local de Acessibilidade no caso de Vigo. Estes importantes interlocutores têm contribuído, por um lado, na melhoraria das acessibilidades e da mobilidade dos cidadãos deficientes no espaço público e, por outro, no incentivo à reflexão e discussão das questões da deficiência.

Do mesmo modo, o combate à pobreza e à exclusão social tem sido assumido como prioritário na Euro-região Galiza e Norte de Portugal. São vários os programas que visam contribuir para a erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão social e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Como vimos, tanto na região Norte, como na Galiza, registam-se importantes projectos/programas específicos relacionados com estas temáticas.

Um outro aspecto importante prende-se com os programas de apoio e integração a minorias étnicas e a imigrantes. Embora sejam regiões com uma população imigrante pouco significativa, pudemos constatar que há poucos projectos nesta área, principalmente na Região Norte de Portugal.

O envelhecimento acentuado da população da Região Galiza - Norte de Portugal, mas especialmente na Galiza, faz com que sejam vários os programas de apoio aos idosos. Espera-se, contudo, que, a médio prazo, estes programas sejam suficientes, uma vez que a população da região está a envelhecer a um ritmo vertiginoso.

Para finalizarmos este capítulo, iremos apresentar os resultados que foram surgindo ao longo da nossa análise sobre as dinâmicas sócio-laborais que caracterizam a Euro-região, em particular, as cidades que integram o Eixo Atlântico. Para tal, escolhemos a técnica de análise DAFO com vista à concretização dos seguintes objectivos: por um lado, reconhecer, simultaneamente, as oportunidades e as ameaças resultantes do enquadramento europeu e, mais especificamente, de cada país; e, por outro, identificar os principais pontos fortes e fracos do Eixo Atlântico que influenciam as capacidades desta região em termos de desenvolvimento social.

Oportunidades	Ameaças
Dimensão económico-territorial e social	
Aprofundamento da cooperação transfronteiriça (INTERREG III A) através de projectos comuns ao nível social (ISADORA, PRISMA, PROVOLGAPOR) Aumento da Imigração	Enorme desequilíbrio territorial, com um litoral densamente povoado e um interior desabitado Excessivo peso dos sectores primários e secundário na estrutura da actividade económica Elevadas taxas de desemprego
Políticas sociais	
Importantes reformas dos sistemas sociais após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão Promoção de iniciativas comunitárias de prevenção e de combate ao desemprego e de desenvolvimento de recursos humanos e promoção da igualdade de oportunidades (EQUAL) Com o «modelo social europeu», os cidadãos da UE têm acesso a uma das mais fortes redes de segurança social do mundo. Aumento das iniciativas nos domínios da formação/ requalificação profissional	Diferentes sistemas político-administrativos Assimetrias inter e intra-regionais em termos de dinâmicas sociais Carência de legislação comunitária comum em matéria de protecção social Maiores exigências de convergência em torno de questões que visam a não discriminação. Diferentes organizações dos sistemas sociais Alargamento da UE a 25 Estados-membros

Enquadramento social do Eixo Atlântico

Pontos Fortes	Debilidades
Capital demográfico	
População relativamente jovem no contexto da Europa, em particular na Região Norte de Portugal.	Aumento do *rácio* de dependência dos idosos no contexto da UE para 2010, em particular na região da Galiza. Diminuição das taxas de natalidade, principalmente na Galiza
Capital Social e económico	
Aumento das qualificações, principalmente ao nível das Novas Tecnologias de Informação Aumento da taxa de actividade feminina Reforço da oferta de programas de ocupação de tempos livres, para jovens e idosos (v.g. idiomas, ginástica, leitura, informática, etc.)	Elevada taxa de incidência de pessoas com deficiência Baixa percentagem de jovens entre os 25 e 29 anos com elevado grau de escolaridade face à média UE 15. Elevadas taxas de desemprego, sobretudo desemprego feminino
Infra-estruturas e orçamento	

Pontos Fortes	Debilidades
Capital demográfico	
Grande investimento em programas de inserção sócio-laboral, especialmente na Galiza. Reforço e manutenção dos programas/projectos já existentes. Aumento do número de equipamentos sociais	Constrangimentos orçamentais. Escassez de equipamentos sociais. Escassez de recursos humanos.
Programas sociais e de emprego	
Implementação de importantes programas nacionais (*II Plano Português para igualdade, Plano Galego para a Inclusão Socia*l) Investimentos importantes no combate à pobreza e à exclusão social, sendo expressão disso vários programas, tais como: Rede Social, Porto Feliz, Plano galego de inclusão social. Iniciativas de inserção sócio-laboral, com projectos vários, tais como: Plan@rroba solidário; Programa de apoio a imigrantes; Porto Sem Fronteiras; Projecto EQUAL Corunha Solidária. Incremento de Programas de atenção domiciliária integral (Serviço de apoio domiciliário, tele-assistência) para pessoas idosas que evitam a institucionalização.	Número reduzido de programas de apoio à integração de minorias étnicas, culturais e religiosas e imigrantes. Número reduzido de programas de apoio a cidadãos inválidos ou com deficiência, especialmente em Portugal. Falta de programas municipais que visem as igualdades de oportunidade de género, especialmente em Portugal.
Cultura de partilha de responsabilidades	
Aumento da Rede de parcerias na dinamização dos projectos com entidades públicas, privadas e Organizações não governamentais Valorização da cultura de diagnóstico, tendo como pressuposto a erradicação da pobreza e da exclusão social. Difusão de uma cultura da prevenção, principalmente entre os mais jovens (v.g. prevenção da toxicodependência, abandono escolar, etc.)	Necessidade de maior coordenação entre Serviços centrais de Acção Social e os serviços municipais. Definir com maior clareza as competências municipais na área dos serviços sociais. Necessidade de desenvolver um cultura orientada para voluntariado. Falta de envolvimento da sociedade civil

No contexto deste capítulo, e em coerência com os objectivos deste trabalho, serão apresentadas possíveis linhas de actuação futuras para a "Euro-região", no âmbito dos serviços sociais. Deste modo, apresentam-se as seguintes linhas de actuação Camarária:

- Dar prioridade às políticas municipais que criem as condições estruturais que permitam o crescimento e manutenção dos subsídios de protecção social.

- Fomentar uma maior intervenção do sector privado na cobertura do sistema de acção social e na melhoria da sua eficácia.

- Reforço de medidas específicas que incentivem a participação das pessoas, famílias e agentes sociais e económicos na cobertura e na prevenção dos problemas de dependência e de exclusão social, ao nível concelhio.

- Adesão dos municípios a projectos da iniciativa EQUAL, com o objectivo de reformar os dispositivos de inserção social e profissional, nomeadamente através de medidas de prevenção e de combate ao desemprego e de desenvolvimento de recursos humanos e promoção da igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho.

- Articulação das respostas sociais com os problemas de exclusão, pobreza e dependência, colocando em relevo a importância do voluntarismo, da mobilização de pessoas e recursos perante os problemas sociais. Neste sentido, os Municípios deverão recorrer aos projectos transfronteiriços de promoção do voluntariado. (v.g. PROVOLGAPOR – "Promoção do voluntariado nas Regiões e Galiza e Norte de Portugal").

- Recursos dos municípios a fundos de capital privado, de pessoas ou empresas, com o objectivo de assegurar os recursos económicos que garantam a prevenção e o combate de futuras dependências.

- Reforço dos equipamentos e serviços sociais municipais que permitam a prestação de cuidados a pessoas dependentes no seio da família, tais como: Serviço de apoio domiciliário, serviços de tele-assistência domiciliária, entre outros.

- Aumento dos incentivos municipais para o fornecimento de recursos (económicos, materiais, humanos, etc.) a fins de interesse social, quando estes sejam destinados a acções de protecção social.

- Desenvolvimento de Programas municipais de organização e gestão do fluxo de imigrantes, com a finalidade de minimizar os custos sociais e económicos da sua integração.

- Incremento de programas/projectos de apoio à formação e à integração social e profissional dos cidadãos com deficiência, na tentativa de trilhar novos caminhos para melhorar a sua qualidade de vida.

- Difusão das "Provedorias Municipais dos cidadãos com Deficiência" a todos os municípios da "Euro-Região".

- Por último, mas não menos importante, é o reforço do investimento dos municípios na prevenção, nomeadamente através de "diagnósticos sociais", "acções de sensibilização", antecipando o aparecimento de problemas que exigem a intervenção dos sistemas de protecção social.

Para Finalizar, importa referir que mais que um diagnóstico das políticas sociais, o presente estudo pretendeu situar os problemas diagnosticados no contexto socio-económico da Euro-Região (Galiza - Norte de Portugal) e detectar os pontos fortes e fracos que caracterizam a rede de serviços sociais desta região.

Sites consultados:

http://epp.eurostat.cec.eu.int
http://europa.eu.int/comm/index_en.htm
http://europa.eu.int/index_pt.htm
http://www.xunta.es
http://www.portugal.gov.pt
http://www.eixoatlantico.com
http://www.equal.pt
http://www.qca.pt
http://www.ccdr-n.pt
http://www.detefp.pt
http://www.mtas.es
http://www.mts.gov.pt
http://www.seg-social.pt
http://www.ine.pt
http://www.ine.es
http://www.cm-braga.pt
http://www.cm-braganca.pt
http://www.cm-chaves.pt
http://www.cm-guimaraes.pt
http://www.cm-peso-regua.pt
http://www.cm-porto.pt
http://www.cm-viana-castelo.pt
http://www.cm-gaia.pt
http://www.cm-vilareal.pt
http://www.fegamp.es
http://www.aytolacoruna.es
http://www.ferrol-concello.es
http://www.concellodelugo.org
http://www.ourense.es
http://www.concellopontevedra.es
http://www.vigo.org
http://www.ivilagarcia.com

B) IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NA PERSPECTIVA DO GÉNERO

Maria do Pilar González[1]

Universidade do Porto

1. Introdução e considerações metodológicas

A promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva do género tem vindo a assumir uma crescente importância na Europa sobretudo na sequência da inclusão deste princípio nos objectivos da Política Europeia de Emprego. Com efeito, desde meados dos anos 90 do século passado e particularmente a partir da Cimeira do Luxemburgo (1997) na qual foi implementada a Estratégia Europeia de Emprego, foram identificadas quatro grandes áreas de actuação que definem outras tantas prioridades, da política europeia de emprego: i) a promoção da empregabilidade, ii) a promoção do espírito empresarial, iii) a promoção da adaptabilidade e iv) a promoção da igualdade de oportunidades[2].

A centralidade que foi conferida às temáticas relacionadas com a igualdade de oportunidades e, dentro delas, às questões relacionadas com a perspectiva do género favoreceu a inserção deste tema na discussão das políticas de emprego e, por essa via, favoreceu o desenvolvimento da análise da situação dos homens e das mulheres no mercado de trabalho bem como dos temas que lhe estão associados e, em particular, o tema das condições concretas de conciliação entre o trabalho mercantil e a vida familiar.

A lógica que subjaz à política europeia de emprego nesta matéria pode ser ilustrada pelas últimas directrizes decididas a nível europeu as quais consagram os seguintes objectivos a serem contemplados nos Planos Nacionais de Emprego para o ano de 2004 neste domínio (Ver Caixa 1).

O estudo que neste capítulo se propõe é centrado na caracterização das modalidades e condicionantes do processo de inserção no mercado do trabalho dos homens e das mulheres das diferentes cidades do Eixo

[1] CETE (Centro de Estudos de Economia Industrial do Trabalho e do Emprego), Faculdade de Economia do Porto.

[2] O enunciado dos princípios orientadores da política de emprego tem sofrido alterações de forma mas tem-se mantido ao nível do conteúdo.

Atlântico visando identificar os principais factores que funcionam como restrições/incentivos à sua participação (ou não) no mercado do trabalho e aos problemas que se articulam com essa decisão.

Caixa 1. O objectivos a incorporar pelos Estados Membros nos Planos Nacionais de Emprego de 2004 em relação à promoção da igualdade entre homens e mulheres .

IGUALDADE ENTRE HOMENS E MULHERES

Através de uma abordagem integrada que combine a integração sistemática da perspectiva do género e acções políticas específicas, os Estados-Membros deverão encorajar a participação das mulheres no mercado de trabalho e alcançar uma diminuição substancial das disparidades existentes entre homens e mulheres em matéria de emprego, desemprego e remuneração até 2010. O papel dos parceiros sociais é crucial neste domínio. Em especial, tendo em vista a sua eliminação, as políticas visarão atingir até 2010, em todos os Estados-Membros, uma redução substancial dos diferenciais salariais entre homens e mulheres, através de uma abordagem multifacetada que contemple os factores subjacentes a esses diferenciais, nomeadamente a segregação sectorial e profissional, a educação e a formação, a classificação de empregos e os sistemas de remuneração, a sensibilização e a transparência.

Há que prestar atenção especial à conciliação da vida profissional e pessoal, nomeadamente através da disponibilização de serviços de cuidados a crianças e outras pessoas dependentes, incentivando a partilha das responsabilidades familiares e profissionais e facilitando o retorno ao trabalho depois de um período de ausência. Os Estados-Membros deverão eliminar os desincentivos à participação das mulheres na vida activa e envidar esforços para, tomando em consideração a procura de estruturas de acolhimento de crianças e de acordo com os padrões nacionais de disponibilização de estruturas de acolhimento de crianças, facultar até 2010, em todos os Estados-Membros, o acolhimento de pelo menos 90 % das crianças entre os três anos e a idade de entrada na escola e de pelo menos 33 % das crianças com menos de três anos.

Fonte: "As orientações para o emprego", *Jornal Oficial da União Europeia*, 5 de Agosto de 2003.

O contributo que vamos tentar apresentar centra-se numa metodologia que contempla várias etapas.

- Numa primeira etapa tratar-se-à de enunciar algumas características gerais do mercado do trabalho que enquadra as cidades do Eixo Atlântico, numa perspectiva de género. Dadas as limitações de informação, estatística e institucional, existentes ao nível das cidades que integram o Eixo, bem como a desigual qualidade e quantidade da informação respeitante a cada uma das cidades, vamos proceder em duas fases: numa primeira fase vamos tentar partir da informação nacional contextualizando-a em termos europeus; numa segunda fase procuraremos identificar as particularidades que, no quadro da informação anteriormente tratada, surgem no que respeita à Galiza e à Região Norte de Portugal. Quais as particularidades e os pontos comuns que cada uma destas regiões apresentam face ao país de que fazem parte e à União Europeia (UE) em que se inserem? Quais as particularidades e os pontos comuns que estas regiões apresentam quando comparadas? Dadas as dificuldades existentes na

obtenção de dados estatísticos desagregados simultaneamente por género e por região/cidade susceptíveis de serem objecto de comparação, centraremos a análise nas variáveis mais gerais respeitantes ao mercado de trabalho, ou seja, nos indicadores de actividade, inactividade, emprego e desemprego;

- A segunda etapa visa uma caracterização mais particular da inserção dos homens e das mulheres no mercado de trabalho e a apresentação de informação estatística disponível sobre a forma de utilização do tempo dos homens e das mulheres e, em particular, sobre o tempo dedicado pelos homens e pelas mulheres ao trabalho mercantil (portanto ao mercado de trabalho) e ao trabalho doméstico. Embora neste domínio não exista informação detalhada que permita uma análise comparativa a nível regional[3] a informação disponível de âmbito nacional é, em si, reveladora de práticas que denotam a relevância da introdução da variável género na análise dos comportamentos dos indivíduos. Nesta linha, tentaremos chamar a atenção para a interconexão das análise de género com outras dimensões da vida social que não apenas as tradicionalmente abordadas nos estudos do mercado do trabalho e que, sendo possivelmente de difícil caracterização a nível regional (e até nacional) podem revelar-se essenciais numa perspectiva de promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva do género. Em particular trata-se de destacar a relevância da existência (ou não) de infraestruturas de apoio às famílias (particularmente no que respeita aos serviços de apoio a dependentes) nas decisões de actividade dos membros da família (homens e mulheres) em idade activa;

- Na terceira etapa tratar-se-à de inquirir sobre a existência de políticas regionais e locais especificamente orientadas para a promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva de género, dando particular atenção à sensibilidade (ou ausência de sensibilidade) das instituições locais para a existência de políticas visando facilitar a conciliação da profissão e da vida familiar. Tal levantamento será feito a partir dos resultados de um Inquérito enviado aos responsáveis das diferentes Câmaras face às acções que estão a promover nesta área e face à sensibilidade que manifestam no que respeita à necessidade (ou não) de acção política nesta área;

- Por último serão apresentados dois estudos de caso referentes a duas cidades do Eixo Atlântico visando proceder a um diagnóstico da situação e a inquirir sobre a existência (ou não) de organismos locais vocacionados para a definição e implementação de medidas vocacionadas para a promoção da igualdade de oportunidades.

[3] Em Portugal não existe informação sobre a afectação do tempo dos indivíduos a nível regional.

2. Alguns factos decorrentes da análise do mercado de trabalho numa perspectiva de género na União Europeia, em Portugal e em Espanha.

Como já foi referido a implementação da Estratégia Europeia de Emprego veio consagrar o reconhecimento, a nível europeu, das diferenças que persistem entre as formas de inserção dos homens e das mulheres no mercado de trabalho. A visibilidade dada a esta questão tem por base um conjunto de evidências que prevalecem na UE e, embora de forma diferenciada, em cada um dos seus Estados-Membros. Em termos sumários podemos identificar alguns dos indicadores que ilustram esta diversidade.

2.1. A taxa de actividade.

Quando se analisa o mercado de trabalho o primeiro indicador a que se recorre é, normalmente, a taxa de actividade que nos dá informação geral sobre o comportamento de oferta de trabalho dos indivíduos de um determinado grupo. A taxa de actividade traduz o número médio de indivíduos que estão no mercado do trabalho (empregados ou desempregados) por cada 100 indivíduos em idade de trabalhar. Ora, a simples observação dos valores actuais da taxa de actividade bem como a sua evolução recente (ver Quadro 1) dão conta das diferenças que prevalecem no mercado de trabalho europeu quando tomamos em consideração a dimensão género. Assim, em 2003 (e quando consideramos conjunto dos 15 países que, nesse ano, integravam a União Europeia) verificamos que, para uma taxa de actividade média de 70%, existe um diferencial significativo na taxa de actividade dos homens e das mulheres: em média cerca de 79 em cada 100 homens com idade entre os 15 e os 64 anos estavam no mercado de trabalho enquanto que no caso das mulheres esse número era apenas de 62. Portanto, a taxa de actividade dos homens excedia em 17 pontos percentuais a taxa de actividade das mulheres. E, quando olhamos para a evolução recente das taxas de actividade dos homens e das mulheres verificamos que esse diferencial nas taxas de actividade é uma das características estruturais do mercado de trabalho dos países da Europa dos 15: a existência de um diferencial de actividade entre homens e mulheres tem sido uma característica persistente do mercado de trabalho europeu desde 1975[4], tendo os homens, sistematicamente, uma taxa de actividade mais elevada do que as mulheres. No entanto os dados temporais apresentados permitem detectar uma evolução significativa nos comportamentos de actividade dos homens e das mulheres: tem havido uma tendência clara de aumento da taxa de actividade feminina[5] e uma tendência também clara embora menos acentuada para o decréscimo da taxa de actividade masculina[6]. Em resultado desta evolução o diferencial das taxas de actividade entre os homens e as mulheres tem vindo a reduzir-se significativamente mas, é importante destacá-lo, permanece expressivo[7].

No entanto é importante assinalar a diversidade nacional que ainda persiste nos Estados-Membros que integram a UE sendo esta diversidade particularmente bem ilustrada com os dois países em que se integra a

[4] E as conclusões não se alterariam se se recuasse mais no tempo.

[5] Em termos médios, na EU15, a taxa de actividade das mulheres passou de 46.4% em 1975 para 61.5% em 2003.

[6] Em termos médios, na EU15, a taxa de actividade das mulheres passou de 87,6% em 1975 para 78,5% em 2003.

[7] É importante assinalar que as taxas de actividade médias da UE praticamente não se alteram, tanto em termos globais como por sexo, quando consideramos o União Europeia dos 15 e dos 25 (ver Anexo I, Quadro A).

Euro-Região abrangida por este estudo. Assim, sendo visível que a maior taxa de actividade dos homens é uma característica comum de todos os países que integram a UE, as estatísticas apontam para situações nacionais claramente diferenciadas (ver Anexo I - Quadro A[8]). Espanha e Portugal ilustram particularmente bem esta diversidade: Portugal é (e tem sido pelo menos desde 1975) um país com elevada taxa de actividade feminina em termos de padrões europeus enquanto a Espanha é (e tem sido pelo menos desde 1975) um país com baixa taxa de actividade feminina em termos de padrões europeus. Dado que a taxa de actividade masculina é semelhante nos dois países e na UE, o diferencial de taxa de actividade por sexo é, obviamente muito maior em Espanha do que em Portugal sendo maior que a média europeia no caso da Espanha e menor no caso de Portugal.

Quadro 1. Taxas de Actividade[(1)] %

	Total	Mulheres	Homens	H-M (p.p.)
UE15				
1975	66,7	46,4	87,6	41,2
1985	66,4	50,9	82,2	31,3
1990	67,8	54,8	81,0	26,2
1995	67,2	56,6	77,8	21,2
2003	70,0	61.5	78,5	17,0
ESPANHA				
1975	60,5	32,5	89,5	57,0
1985	56,3	33,6	80,0	46,4
1990	59,4	41,0	78,4	37,4
1995	59,0	43,3	75,0	31,7
2003	67,3	54,8	79,7	24,9
PORTUGAL				
1975	68,7	50,7	88,1	37,4
1985	69,5	54,7	85,5	30,8
1990	69,4	57,0	82,7	25,7
1995	68,4	59,7	77,3	13,6
2003	72,1	65,6	78,8	13,2

Fonte: *Employment in Europe*, 2000 e 2004.

[(1)] Taxa de actividade = Activos/ Pop. 15-64 anos

A tomada em consideração deste indicador é, em si, tradutora da não utilização em termos de contributo para a produção nacional (no sentido que a esta é dada pela Contabilidade Nacional) de uma parte significativa da população em idade de trabalhar sendo que esta subutilização dos recursos humanos é particularmente forte no que se refere às mulheres em idade de trabalhar.

[8] Neste quadro os países da UE25 são ordenados por ordem decrescente da taxa de actividade feminina. A informação apresentada mostra que a dispersão nacional dos comportamentos de actividade, embora visível quer no grupo dos homens quer no grupo das mulheres, é muito mais significativa no grupo das mulheres (oscilando entre 75,4% na Suécia e 36,4% em Malta quando nos referimos è Europa dos 25 sendo a Itália o país da EU15 com mais baixa taxa de actividade feminina – 48,3%) do que no dos homens (oscilando entre os 83,9% da Holanda e os 67,9% da Hungria ou os 72,9% da Bélgica consoante o grupo de referência).

Acresce que a taxa de actividade das mulheres mostra uma clara tendência para a redução quando estas têm filhos menores o que não ocorre no caso dos homens nas mesmas condições. De notar que este aumento é muito mais significativo em Espanha do que em Portugal[9].

2.2. Algumas notas gerais sobre emprego e desemprego.

Não sendo objectivo deste trabalho analisar todas as diferenças relevantes que a informação estatística e os diferentes estudos realizados têm vindo a destacar sobre as diferentes condições de inserção dos homens e das mulheres no mercado de trabalho europeu[10] convém no entanto enunciar alguns dos traços gerais desta inserção que podem ser relevantes para a concepção da intervenção política nesta área.

Assim é importante ter em atenção que a simples decisão de entrar no mercado de trabalho, sendo em si importante, não é suficiente para garantir a efectiva utilização produtiva dos recursos humanos que se disponibilizam para essa intervenção. É necessário que as empresas gerem os empregos adequados, em quantidade e qualidade para ocupar a força de trabalho disponível e que os mecanismos de mercado, incluindo as instituições que os enquadram, assegurem mecanismos adequados de afectação dos trabalhadores aos empregos.

É nesta linha que os objectivos quantitativos fixados no âmbito da política europeia de emprego são definidos em termos de taxa de emprego[11] e não das taxas de actividade. Visa-se assim tornar claro que o objectivo da política de emprego da UE é o de criar mais empregos e não apenas o de aumentar a quantidade de indivíduos dispostos a trabalhar o que, se não for acompanhado de um aumento do emprego, conduz inevitavelmente a um aumento da taxa de desemprego.

As taxas de emprego permitem assim conhecer a percentagem de trabalhadores em idade activa que está efectivamente a ser utilizada. Acresce que a comparação entre a taxa de emprego e a taxa de actividade permite identificar o peso relativo dos desempregados na população em idade activa.

Assim, em 2000 foram estabelecidas as seguintes metas quantitativas a atingir em 2010 para as taxas de emprego dos diferentes Estados Membros: 70% para a taxa de emprego global e 60% para a taxa de emprego das mulheres. Em 2001 foram ainda definidas metas para 2005: 67% para a taxa de emprego global e 57% para as mulheres[12].

Por outro lado é também importante reter a diversidade de empregos existentes nomeadamente em termos das modalidades contratuais que os mesmos revestem. Diferentes países e, dentro destes, diferentes sectores e empresas utilizam, em maior ou menor grau modalidades contratuais que diferem dos tradicionais

[9] Ver EUROSTAT, 2001, pp.58-59.

[10] Ver a este propósito os relatórios anuais do *Expert Group on Gender and Employment* constituído por peritos dos vários Estados Membros da UE e que funciona junto da D.G. Emprego e Assuntos Sociais da Comissão Europeia. Os relatórios estão disponíveis no seguinte endereço: http://www2.umist.ac.uk/management/ewerc/egge/eggsie.html

[11] Taxa de emprego = empregados/ população entre os 15 os 64 anos x 100.

[12] Foi ainda incluída uma meta respeitante aos trabalhadores de estrato etário mais elevado.

contratos a tempo inteiro e sem prazo determinado e às quais estão frequentemente associadas condições de trabalho mais precárias. De entre estas o contrato de trabalho a tempo parcial é a que apresenta uma mais clara diferenciação por sexo sendo uma forma de trabalho maioritariamente feminina tanto nos países onde esta forma contratual tem grande importância no emprego total como naqueles onde essa importância é pouco significativa.

Quadro 2. Taxa de actividade, taxa de emprego e taxa de emprego em ETI na UE e em alguns dos seus Estados Membros em 2003 %

Países	Total	Mulheres	Homens	H-M pp
	Taxa de actividade (%)			
Portugal	72,1	65,6	78,8	13,2
Espanha	67,3	54,8	79,7	24,9
EU15	70,0	61,5	78,5	16,0
EUR25	69,3	61,2	77,4	16,2
	Taxa de emprego (%)			
Portugal	67,2	60,6	74,1	13,5
Espanha	59,7	46,0	73,2	27,2
EU15	64,3	56,0	72,5	16,5
EUR25	62,9	55,0	70,8	15,8
	Taxa de emprego em ETI(%)			
Portugal	65,7	57,1	74,7	17,6
Espanha	57,2	41,8	72,5	30,7
EU15	58,6	46,9	70,6	23,7
EUR25	40,2	30,8	50,3	19,5
	Taxa de desemprego (%)			
Portugal	6,3	7,2	5,4	1,8
Espanha	11,3	15,9	8,2	7,7
EU15	8,1	9,0	7,4	1,6
EUR25	9,1	10,0	8,3	1,7

Source: EC, *Employment in Europe,* 2004.

Daí a importância de conhecer o valor da chamada taxa de emprego ETI (equivalente a tempo integral) a qual exprime a taxa de emprego que existiria se todos os trabalhadores trabalhassem a tempo integral[13]. Um valor muito díspar entre a taxa de emprego e a taxa de emprego ETI indica portanto que uma parte significativa dos trabalhadores não estão a utilizar na produção social a totalidade dos seus recursos produtivos mas apenas uma parte destes.

A análise do Quadro 2 ilustra algumas das características gerais do mercado de trabalho europeu e dos dois países a que se reporta a nossa análise que relevam de uma análise que incorpora a dimensão género:

[13] Taxa de Emprego em ETI: Total de horas trabalhadas dividido pela duração anual média (em horas) do emprego em *full-time* calculado enquanto proporção da população entre os 15 e os 64 anos

(i) em termos médios o desemprego atinge mais o grupo das mulheres do que o grupo dos homens sendo esta uma característica quer de Portugal quer da Espanha mas particularmente forte nesta última;

(ii) a desigual incidência do trabalho a tempo parcial nos homens e nas mulheres é clara sendo que muitos países com elevada taxa de emprego feminina apresentam uma elevada incidência de emprego a tempo parcial no grupo das mulheres pelo que o diferencial de género entre as taxas de emprego em ETI aparecem como mais relevantes do que as que decorrem da simples comparação das taxas de emprego;

(iii) Portugal e Espanha têm situações claramente diferenciadas em termos de taxas de emprego: Portugal já atingiu, em termos da taxa de emprego feminina a meta fixada pela UE para 2010; a Espanha está ainda, em relação a este indicador, longe da meta fixada para 2005.

2.3. Diferencial salarial de género.

A informação existente a nível da UE mostra que existe um diferencial salarial de género, desfavorável às mulheres, em todos os Estados Membros. Assim, segundo dados de 1998, as mulheres da UE ganhavam, em média 83,8% daquilo que os homens ganhavam sendo que, mais uma vez, a diferença entre os Estados Membros oscilava entre cerca de 76% e 94% e sendo este diferencial mais acentuado no sector privado do que no sector público[14].

Os últimos dados nacionais que pudemos encontrar para Portugal e Espanha dão conta de que, em média, as assalariadas espanholas dos sector privado ganhavam, em 2002, 71,1% do que ganhavam os homens assalariados nesse sector[15]. Em Portugal e no ano 2000 essa percentagem era de 77,1[16].

Se a isto adicionarmos que há mais mulheres inactivas (portanto sem rendimentos do trabalho), mais mulheres a trabalharem a tempo parcial e que o desemprego tem maior incidência no grupo das mulheres verificamos que, em média, as mulheres em idade activa são financeiramente menos autónomas do que os homens o que, para além de eventuais problemas de discriminação e segregação, pode dar origem a outros problemas sociais graves nomeadamente os relacionados com a violência doméstica.

2.4. Qual o contraponto da menor implicação das mulheres no mercado de trabalho?

Do anteriormente exposto resulta que há características generalizadas que distinguem a forma como mulheres e homens se inserem no mercado do trabalho, nomeadamente[17]:

[14] EC (2002), p.35.

[15] INE, 2004. *Encuesta de Estructura Salarial 2002. Avance de Resultados*, Notas de Prensa, 2 de Julio 2004.

[16] Ministério da Segurança Social e do Trabalho, s.d., *Quadros de Pessoal 2000*, Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento.

- as mulheres participam menos no mercado do trabalho do que os homens e têm taxas de emprego mais baixas;

- certas formas de emprego e, em particular, o emprego a tempo parcial distribui-se desigualmente entre os homens e as mulheres;

- em média as mulheres recebem remunerações mais baixas do que os homens.

Cumpre obviamente questionar qual o contraponto deste menor envolvimento das mulheres no trabalho mercantil. Ora, a análise da informação disponível sobre as formas de ocupação do tempo dos homens e das mulheres mostram o reverso desta situação: o défice de participação das mulheres no mercado do trabalho está associado a um défice de participação dos homens no chamado trabalho doméstico no qual se incluem os cuidados aos familiares dependentes (crianças, idosos, doentes e incapacitados).

Quadro 3. Portugal e Espanha: Utilização média diária do tempo por sexo[(1)]

	Homens	Mulheres
Portugal		
Trabalho (2) e estudo	5h 38m	3h 32m
Actividades domésticas	1h 07m	4h 41m
Outras	17h 15m	15h 47m
Espanha		
Trabalho (2) e estudo	5h 34m	3h 32m
Actividades domésticas	1h 30m	4h 24m
Outras	16h 56m	16h 04m

Fonte: INE, 1999, *O uso do tempo, p.3.*; INE, *Encuesta de empleo del tiempo 2002-2003.*

Notas: [(1)] Em Espanha a informação reporta-se à população com 10 e mais anos e ao ano de 2003; em Portugal a informação reporta-se à população com 15 e mais anos e ao ano de 1999.

[(2)] Inclui apenas o trabalho profissional e também o trajecto de casa para o emprego.

A simples observação do Quadro 3 permite uma constatação evidente: homens e mulheres, em Portugal e em Espanha (mas também nos restantes países da UE[18]) distribuem diferentemente o seu tempo sendo que as mulheres são as principais agentes do trabalho doméstico. E a discrepância é muito visível: em média as mulheres dedicam diariamente cerca de três horas a mais do que os homens às tarefas domésticas e, embora dedicando em média menos horas ao trabalho remunerado, dedicam no total mais horas ao trabalho (remunerado, estudo e doméstico) do que os homens. Donde que as mulheres tenham, em média, menos

[17] Não referenciamos aqui outras características relevantes que diferenciam a integração dos homens e das mulheres no mercado de trabalho mas não podemos deixar de enunciar algumas delas em termos gerais: as mulheres e os homens distribuem-se diferentemente pelos sectores produtivos e pelas profissões configurando fenómenos claros de segregação sectorial e profissional.

[18] Ver Aliaga C. e Winqvist K., 2003.

tempo para dedicar ao lazer (sendo a diferença de tempo de lazer e descanso de cerca de 1 hora em Espanha e superior a 1 hora em Portugal)[19].

Este último facto tem também óbvias repercussões na qualidade de vida dos homens, das mulheres e das famílias em que se integram.

2.5. Algumas notas de síntese .

Dos elementos anteriormente apresentados podemos enunciar quatro aspectos essenciais ao enquadramento da área da igualdade de oportunidades na perspectiva do género:

- as mulheres estão menos envolvidas do que os homens no mercado do trabalho e a forma como estão envolvidas difere, em termos médios, da forma de envolvimento dos homens nesse mercado;

- trabalho das mulheres é, em termos médios, pior remunerado do que o dos homens o que, de acordo com vários estudos realizados[20], pode parcialmente ser explicado por diferentes formas de inserção no mercado de trabalho e por diferentes níveis de escolaridade[21]. No entanto todos os estudos concluem que uma parcela significativa deste diferencial decorre da existência de práticas discriminatórias no mercado do trabalho;

- as mulheres estão mais envolvidas do que os homens no trabalho doméstico o que, produzindo bens e serviços relevantes para a família não é contabilizado na produção nacional não dando origem a um rendimento (salário) próprio. O que gera fenómenos de maior vulnerabilidade das mulheres à dependência económica, à precaridade e à pobreza[22];

- a óbvia necessidade de assegurar mecanismos de apoio às famílias na área dos serviços sociais de apoio aos dependentes (crianças, idosos, doentes) como forma de assegurar que os vários membros da família possam tomar livremente as suas decisões de participação no mercado de trabalho num

[19] Estes valores diferem nos vários países europeus mas em todos é visível a diferente ocupação do tempo dos homens e das mulheres semelhante à distribuição enunciada para os dois países em análise.

[20] Ver por ex.: Santos C. e González P., 2003; González P., 2002; Moltó M.L .e Sánchez R., 2002; Rubery J., Grimshaw D. e Figueiredo H, 2002.

[21] Do ponto de vista da educação a situação da população europeia e de cada um dos países em estudo é também particular: em termos médios europeus as mulheres estão relativamente mais representadas do que os homens nos baixos níveis de escolaridade. Portugal e Espanha apresentam, face à média europeia, um claro défice de escolarização estando a maior parte da sua população (sobretudo em Portugal) no grupo de baixa escolarização. No entanto os dois países divergem do ponto de vista da distribuição na perspectiva do género. Contrariamente ao que se passa em Espanha, em Portugal as mulheres são mais escolarizadas do que os homens (ver Anexo I, Quadro B).

[22] No caso da pobreza os indicadores estatísticos mostram que na UE, em média, o risco de pobreza é superior no grupo das mulheres do que no dos homens. As taxas de pobreza e o diferencial entre homens e mulheres é, em Portugal, superior à média europeia. No caso da Espanha a taxa de pobreza é superior à média europeia mas não apresenta diferenças significativas entre homens e mulheres (EUROSTAT, 2003, p.188)

contexto ainda muito marcado por práticas e por valores em que a divisão das tarefas no seio da família é ainda muito marcada de acordo com o sexo dos indivíduos.

É neste quadro que os princípios enunciados na Estratégia Europeia de Emprego adquirem todo o seu significado. Os Estados Membros ao acordarem as directrizes sobre as políticas de emprego têm vindo a reconhecer a importância de definir políticas na área da igualdade de oportunidades na perspectiva do género no sentido de reduzir as diferenças existentes tanto no mercado do trabalho como nas áreas sociais a ele ligadas.

Ora as políticas sociais regionais e locais podem (devem) ter um papel crucial em algumas destas áreas e, muito particularmente, no domínio da conciliação entre trabalho e actividade doméstica.

3. Algumas considerações sobre a situação da Euro-Região em termos da igualdade de oportunidades na perspectiva do género.

Na sequência do enquadramento genérico feito anteriormente urge agora olhar para Galiza e a Região Norte de Portugal enquanto parcelas territoriais específicas nas quais se enquadram as cidades do Eixo Atlântico.

Neste ponto do trabalho vamos tentar explicitar algumas características das duas regiões, centrando a exposição nas variáveis já anteriormente referidas, no sentido de tentar encontrar elementos comuns e diversidades que possam justificar (ou não) políticas específicas neste domínio.

Porém, antes de nos determos sobre a informação referente ao mercado de trabalho, é importante referirmos algumas questões demográficas importantes tanto para o entendimento específico da região como para contextualizar as questões referentes ao mercado de trabalho.

A Região Norte (RN) de Portugal tem mais população do que a Galiza e, sobretudo, tem um peso relativo na população total de Portugal superior àquele que a Galiza tem em relação a Espanha: em 2003 e na RN concentrava-se 35,5% da população portuguesa e 35% da população portuguesa com 15 e mais anos de idade; no mesmo ano e na Galiza concentrava-se 6,8% da população espanhola e 7% da população espanhola com 16 e mais anos de idade. O que aponta, desde logo, para o maior peso relativo da população jovem na RN não só em relação a Portugal como também em relação à Galiza. Sendo que a Espanha tem um índice de envelhecimento superior a Portugal, a Galiza apresenta um índice de envelhecimento muito superior à média espanhola sendo ainda de assinalar que, apesar de algumas diferenças relevantes, o índice de envelhecimento de qualquer da províncias que constituem a região é também superior à média nacional. Já a RN apresenta uma situação significativamente diferente: a população é aí muito mais jovem do que a média nacional existindo embora diversidades significativas dentro da região (ver Anexo I – Quadro C).

Quadro 5 – Variáveis básicas do mercado do trabalho Portugal, Espanha, Galiza, Norte de Portugal – 2003.

	Portugal			Norte de Portugal		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Milhares						
População total	10445,1	5052,0	5393,1	3708,4	1795,3	1913,1
Pop. de 15-64 anos	7064,7	3483,4	3581,2	2548,2	1252,9	1295,3
População activa	5460,3	2947,9	2512,3	1924,6	1042,1	882,5
Empregados	5118,0	2787,1	2330,9	1793,6	981,8	812,0
Desempregados	342,3	160,9	181,4	130,8	60,3	70,5
%						
Tx de actividade	77,3	84,6	70,2	75,5	83,2	68,1
Taxa de emprego	72,4	80,0	65,1	70,4	78,4	62,7
Tx de desemprego	6,3	5,5	7,2	6,8	5,8	8,0
	Espanha			Galiza		
milhares						
População total	40555,0	19895,5	20659,5	2752,2	1320,5	1404,7
Pop de 16-64 anos	27331,7	13719,7	13612,0	1833,0	911,8	921,2
População activa	18821,9	11199,1	7622,8	1265,2	719,5	545,7
Empregados	16694,6	10284,3	6410,2	1105,4	659,8	445,7
Desempregados	2129,3	2127,3	1212,6	159,8	59,7	100,1
%						
Tx de actividade	68,9	81,6	56,0	69,0	78,9	59,2
Taxa de emprego	61,1	75,0	47,1	60,3	72,4	48,4
Tx de desemprego	11,3	8,2	15,9	12,6	8,3	18,3

Nota Importante: Dada a impossibilidade de obter dados para Portugal em relação à população entre os 15 e os 64 anos dado que nas estatísticas portuguesas não há informação sobre o grupo específico dos indivíduos com 65 e mais anos utilizamos para este grupo os valores referentes ao final de 2002.

Fontes: INE, *Anuário Estatístico da Região Norte 2003*; INE, *Encuesta de población activa. Tablas anuales. Año 2003*

A análise do Quadro 5 permite ainda identificar alguns aspectos importantes:

- quer na RN quer na Galiza as taxas de desemprego são superiores à média do respectivo país sendo que, em ambas as regiões e de forma particularmente expressiva na Galiza, o risco de desemprego é superior para as mulheres;

- as taxas de actividade e as taxas de emprego são no caso da RN mais baixas do que a média nacional e, no caso da Galiza menores que a média nacional no caso dos homens mas maiores do que a média nacional no caso das mulheres. No entanto em qualquer uma das regiões estes indicadores mostram diferenciais de género muito significativos tradutores de uma menor integração das mulheres no mercado de trabalho;

- os resultados por sub-regiões revelam diversidades relevantes algumas das quais seguramente associadas às particularidades da estrutura sectorial do emprego dos homens e das mulheres na Galiza e na RN (ver Anexo I, Quadro D). No entanto os dados revelam de forma clara que em

todas as sub-regiões os homens estão mais envolvidos no mercado de trabalho do que as mulheres e que a incidência do desemprego é maior no grupo das mulheres do que no dos homens, sendo os diferenciais, em geral, muito mais significativos na Galiza.

Quadro 6. Taxa de actividade e taxa de desemprego por sexos 2002/2003- %

	Taxa de actividade			Taxa de desemprego		
	Total	H.	M.	Total	H.	M.
R. Norte	75,6	83,3	68,2	6,2	4,9	7,7
Minho-Lima	83,4	88,8	78,5	4,3	3,0	5,4
Cávado	76,8	81,4	72,4	4,6	3,8	5,5
Ave	72,8	79,0	66,7	4,2	3,7	4,7
Grande Porto	72,6	80,5	65,1	8,8	7,2	10,7
Tâmega	77,9	87,9	67,9	6,0	2,6	8,8
Entre Douro e Vouga	76,0	84,3	67,7	4,1	3,4	5,0
Douro	76,1	86,3	65,9	6,0	5,7	6,2
Alto Trás-os-Montes	83,9	92,7	75,2	4,8	2,9	7,1
Galiza	69,0	78,9	59,2	12,6	8,3	18,3
A Coruna	68,9	78,7	59,3	13,7	8,9	20,0
Lugo	72,5	80,9	63,9	8,1	5,7	11,3
Ourense	66,2	76,7	55,5	8,4	5,9	12,0
Pontevedra	69,0	79,3	58,8	14,4	9,4	21,0

Fontes: INE, *Estatísticas do Emprego - Região Norte (NUTS III), 4º Trimestre de 2002* e *Anuário Estatístico da Região Norte 2003*; INE, *Encuesta de población activa. Tablas anuales. Año 2003* e Quadro 5.

Nota: Os dados referentes ao Norte de Portugal referem-se ao último trimestre de 2002 e os referentes à Galiza referem-se a 2003.

4. Elementos de píntese.

Do anteriormente exposto é fácil concluir que, na linha das orientações da Política Europeia de Emprego a inclusão da igualdade de oportunidades na perspectiva do género é de enorme importância na definição das políticas sociais de promoção do emprego e da igualdade. É assim necessário um esforço de reflexão e análise sobre esta vertente no quadro quer da situação do mercado do trabalho (tornando explícita a existência de diferenciações significativas com relevância quantitativa e qualitativa associadas à dimensão género), quer a necessidade de promover medidas de política social e de emprego a ela associadas no sentido de reduzir e no limite de eliminar, essas diferenciações.

Deste ponto de vista, como de vários outros alguns dos quais já destacados, Portugal e Espanha e as várias regiões e sub-regiões que os compõem apresentam diversas especificidades no âmbito da União Europeia que tornam o seu mercado de trabalho particular por comparação com a situação dos restantes Estados-Membros. Tal particularidade releva não apenas de um conjunto de indicadores empíricos mas também de particularidades no enquadramento legal e institucional existente.

No entanto alguns aspectos ficam claros:

- Homens e mulheres têm diferentes envolvimentos no mercado do trabalho e, quando nele se integram inserem-se nele de forma diferente e são remunerados de forma diferente;

- Homens e mulheres têm diferentes envolvimentos no trabalho doméstico;

- Homens e mulheres estão, pelas vias anteriores, diferentemente expostos ao risco da pobreza e da exclusão social.

5. Situação nas cidades do Eixo Atlântico.

No âmbito do presente estudo fez-se um levantamento, junto das cidades do Eixo Atlântico, acerca das principais questões de política social identificadas pelos municípios que o integram e da posição relativa da dimensão dos problemas sociais relevantes da dimensão género no conjunto das questões tidas como importantes para a definição de uma política de intervenção social. É importante salientar que a obtenção de informação se mostrou difícil. Em várias Câmaras do Norte de Portugal houve um adiamento sucessivo do preenchimento do Inquérito revelando um comportamento que parece indicar que os responsáveis camarários representam o Eixo Atlântico como uma entidade exterior à Câmara o que deve constituir um elemento de reflexão importante. Para além deste aspecto as dificuldades de recolha de informação revelam também, em alguns casos, dificuldades em agilizar procedimentos dentro de estruturas organizativas pesadas onde se revela difícil coordenar processos que envolvem vários pelouros e serviços.

5.1. Aspectos gerais.

Para a obtenção de informação foi enviado para todas as Câmaras das cidades que integram o Eixo Atlântico um questionário (ver Anexo II) no qual se pretendia identificar as principais linhas de acção das Câmaras na área das políticas sociais promotoras da igualdade de oportunidades e, dentro destas, a importância atribuída à área específica da promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva do género.

A simples observação das respostas obtidas aos Inquéritos dá conta da existência de um diferente entendimento e de diferentes práticas políticas por parte das Câmaras das cidades da Galiza e das cidades do Norte de Portugal: enquanto que em todas as Câmaras das cidades da Galiza que integram o Eixo Atlântico existe um Pelouro da Mulher ou um Departamento da Mulher dentro de um pelouro geral sobre as questões sociais, tal não é o caso em nenhuma das cidades do Norte de Portugal[23]. A visibilidade dos problemas de igualdade de oportunidades decorrentes do género é assim expressamente admitida na

[23] Dadas as lacunas de informação existentes a nível dos Inquéritos utilizaram-se outras vias de informação nomeadamente a consulta da informação disponibilizada na internet pelas diferentes Câmaras bem como o contacto com alguns técnicos conhecedores da realidade camarária e municipal. O delegado regional da CIDM (Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres) informou da existência de um Gabinete da Mulher a funcionar na C. M. de Guimarães. No entanto a consulta do *site* da Câmara não permite a identificação desse serviço.

própria estrutura administrativa das Câmaras das cidades galegas as quais assumem também que existe necessidade de promover políticas locais neste domínio. Tal não é o entendimento das Câmaras das cidades portuguesas sendo que, nos Inquéritos recebidos, não é referida nenhuma acção específica na área da igualdade de oportunidades na perspectiva do género.

O enquadramento geral da situação de Portugal e da Espanha em contexto europeu abordado nos pontos anteriores pode ser então utilizado para tentar justificar esta diferente postura. A elevada participação das mulheres portuguesas no mercado de trabalho, apesar das desigualdades de género que esse mercado apresenta, tem contribuído para "diluir" a temática da desigualdade de género dentro dos grandes temas que regem as discussões sobre o funcionamento do mercado do trabalho sem as autonomizarem enquanto um dos temas centrais a analisar no estudo deste mercado. Assim podemos dizer que o tema da igualdade de oportunidades na perspectiva do género emerge pontualmente no debate político em Portugal a propósito de questões particulares (a questão da virtualidade ou não da instituição de quotas em matéria de representação política é a mais evidente) mas não tem sido um tema cimeiro (ou sequer um tema persistente) do debate político recente em Portugal. Apesar da importante acção que tem vindo a ser desenvolvida pelos organismos nacionais cuja acção política se centra nesta área, a CIDM e a CITE[24], a visibilidade dessas acções é reduzida nomeadamente pela falta de meios humanos e financeiros de que estas instituições têm beneficiado. Assim os passos mais importantes que têm vindo a ser dados nesta área têm beneficiado grandemente das orientações da política europeia de emprego. A inclusão nos Planos Nacionais de Emprego de directrizes específicas sobre a temática das desigualdades de género tem sido uma das vias privilegiadas de fazer reflectir nas políticas de emprego a dimensão de género.

Já em Espanha a situação dos homens e das mulheres no mercado de trabalho reflecte uma situação de muito mais evidente desfavorecimento da situação das mulheres. Tal facto parece ter tornado mais visível a necessidade de acção neste domínio.

Acresce que certos fenómenos sociais tais como o da violência doméstica, parece terem-se tornado alvo de discussão pública alargada mais cedo em Espanha do que em Portugal, parecendo assumir no caso espanhol maior centralidade no debate político.

Tal aspecto, associado a outras razões das quais se destaca o importante peso político e administrativo que a esfera regional assume em Espanha, reflecte-se na existência de instrumentos de política municipal (Planos Municipais de Igualdade) já em execução ou em preparação em todas as cidades da Galiza que integram o Eixo Atlântico e ausentes nas cidades portuguesas.

Há no entanto um aspecto que me parece importante destacar e sobre o qual parece importante reflectir: o facto de a designação institucional escolhida se centrar na "Mulher" e não na "Igualdade". Podendo

[24] A CIDM (Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres) organismo integrado na Presidência do Conselho de Ministros e que é tutelado pelo Ministro da Presidência e a CITE (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego) organismo tutelado pelo Ministério para a Segurança Social e o Emprego e pelo Ministro da Presidência. Ambos os organismos estão sediados em Lisboa tendo a CIDM uma delegação regional no Porto.

parecer uma mera questão semântica pretendo aqui argumentar que se pode tratar (e que em minha opinião se trata) de uma questão substantiva. O objectivos das políticas centradas no género é o da obtenção de igualdade de oportunidades de escolha e de decisão para idênticas condicionantes. Ora, quer as escolhas quer as condicionantes que se oferecem aos homens e às mulheres são, no momento presente, diferentes mas por razões de ordem diversa sobre as quais é importante actuar a fim de atacar as causas da desigualdade e não apenas, o que é também importante, atenuar as suas consequências. É assim claro no quadro europeu que o combate à desigualdade de género envolve duas dimensões essenciais (embora não exclusivas): a promoção do emprego das mulheres e a criação de condições de melhor conciliação do trabalho e da vida familiar. Ora a questão da necessidade de conciliação entre vida familiar e vida profissional só emerge como um tema relevante da política social quando não só os homens mas também as mulheres entram no mercado do trabalho. E, frequentemente, por se continuar a assumir que é às mulheres que competem as tarefas domésticas e de apoio a familiares dependentes, as questões da conciliação são vistas como respeitando apenas às mulheres. Ora é aqui que a reflexão em termos de igualdade de género mostra a sua virtualidade: se trazemos para a esfera da discussão pública e das políticas sociais a implementar as questões ligadas à conciliação enquanto questões das mulheres podemos estar a reproduzir a concepção tradicional de que estes são problemas das mulheres. É certo que, em simultâneo, estamos a dar visibilidade a temas tradicionalmente pouco presentes no debate das políticas sociais e a chamar a atenção para o facto de eles continuarem a implicar, essencialmente as mulheres. Mas se a tónica não for colocada nas questões da Igualdade corre-se, em minha opinião, o risco de manter a representação destes temas como temas de mulheres e delinear uma política de Igualdade de sentido único ou seja em que os instrumentos de política económica são essencialmente concebidos como forma de aproximar a situação média do grupo das mulheres da situação média do grupo dos homens nas dimensões que se reportam à esfera pública e, fundamentalmente, ao mercado de trabalho e à participação política. Ora as questões têm de ser colocadas numa perspectiva mais vasta implicando modificações nas condições de vida das mulheres e dos homens. Se é verdade que há um défice de participação das mulheres no mercado de trabalho e na vida política também é verdade que há um défice de participação dos homens nas actividades domésticas e de apoio a familiares dependentes. E a igualdade requer reequilíbrios nos dois campos com a consequente partilha de direitos e deveres a eles associados. Sendo o domínio da participação na vida doméstica um domínio privado a possibilidade de obter mudanças significativas nesta matéria por via da acção pública é mais limitada[25] sendo que as mudanças aqui envolvidas remetem sobretudo para mudanças nas normas sociais e culturais nos hábitos nos costumes e nas mentalidades. E é esta uma das razões pelas quais a linguagem se torna muito importante. Associar o problema da conciliação da vida familiar e da vida profissional com a Igualdade de género ou com a mulher tem, do ponto de vista normativo, efeitos diversos e mais favoráveis, em minha opinião, no primeiro caso.

[25] Embora existam elementos extremamente importantes como por exemplo a regulamentação das licenças de maternidade e de paternidade e das licenças de apoio à família incentivadoras da partilha destas funções entre os homens e as mulheres.

5.2. Norte de Portugal – Galiza: dois modelos de acção política na área da igualdade de oportunidades na perspectiva do género?

Dos elementos recolhidos nos Inquéritos e entrevistas realizados no âmbito do trabalho parecem, assim, resultar dois modelos diferenciados de implementação da política de igualdade de oportunidades na perspectiva do género nas cidades da Galiza e do Norte de Portugal que integram o Eixo Atlântico.

Nas Câmaras das cidades da Galiza está interiorizada a relevância das questões de género para a definição de uma política local. Assim o modelo de elaboração das políticas nesta área traduz a incorporação da ideia que as desigualdades de género implicam a elaboração de medidas de política social de base local/urbana em articulação com outros organismos nomeadamente regionais e centrais. Estes organismos são muito diversos e vão desde os organismos do poder central (*Instituto de la Mujer*) aos organismos de poder regional (*Servicio Gallego de Igualdad*) e a diversas organizações locais (centros educativos, centros de saúde, centros culturais, ONGs, tribunais, sindicatos, associações patronais, partidos políticos, por ex.). São ainda referidos como importantes organismos de ligação nesta área diversos organismos da União Europeia. De salientar ainda que um dos concelhos galegos (Vilagarcia de Arousa) refere entre os vários organismos com os quais o município tem parcerias nesta área as *Organizacións de homes pola Igualdade* o que manifesta uma visão ampla, ainda pouco comum e, em minha opinião, extremamente positiva sobre a acção política neste domínio.

Nas Câmaras das cidades do Norte de Portugal as práticas apontam noutro sentido. É entendido que as políticas na área das desigualdades de género não relevam do nível local mas sim do domínio do poder central. Assim as iniciativas nesta área são assumidas como devendo decorrer dos organismos do poder central vocacionados para estes domínios cabendo às Câmaras apenas o papel de apoiar e/ou integrar iniciativas específicas que lhes sejam propostas por esses organismos.

A evidência desta disparidade de procedimentos justificaria, em meu entender, um desenvolvimento da investigação sobre este assunto e uma tentativa de avaliação e comparação dos resultados obtidos com os dois modelos.

5.3. Aspectos específicos de intervenção municipal na área da igualdade de oportunidades na perspectiva do género.

Da informação obtida ao longo da investigação podemos agrupar as dimensões da intervenção da política municipal nesta área em três grandes domínios[26]:

(i) Informação;

(ii) Formação e inserção profissional;

[26] O que de seguida se apresenta deve ser lido de acordo com o que foi dito anteriormente ou seja reflectindo as diferenças no modelo de intervenção visível nesta área entre as cidades da Galiza e as cidades da Região Norte de Portugal.

(iii) Violência Doméstica.

(iv) No que respeita à *Informação* importa destacar que é entendimento generalizado o facto de haver falta de informação sobre esta temática. E esta falta de informação é, também generalizadamente, entendida como devendo ser entendida em dois domínios:

(v) informação à população no sentido de sensibilizar a comunidade para a existência de diferentes oportunidades para os homens e para as mulheres no que se refere a intervenção, participação e retribuição;

(vi) informação essencialmente dirigida a mulheres sobre a existência de serviços (municipais, regionais, nacionais) que lhes permitam lidar com problemas identificados como específicos deste grupo destacando-se particularmente a divulgação de acções de escolarização e formação e a divulgação de formas de apoio às vítimas de violência doméstica.

A relevância dada ao problema da informação revela uma análise que incorpora a ideia de que, sendo as mulheres menos activas do que os homens e estando mais expostas ao desemprego, elas têm menor contacto com aquilo a que podemos chamar a "vida pública". Tal facto interfere com a possibilidade de acesso à informação a qual é mais fácil a quem mais acede ao espaço público do que a quem o não faz. Daí a importância atribuída à difusão de informação junto do grupo que a ela tem menos acesso e à procura de formas adequadas de difusão de informação junto de um grupo populacional cuja vida se centra ainda, de forma muito significativa, no "espaço doméstico".

No que respeita à *Inserção e formação profissional* destaca-se no discurso dos decisores políticos a importância que é atribuída à criação de condições para a crescente inserção das mulheres no mercado do trabalho enquanto mecanismo central de promoção da igualdade de oportunidades de género. Ou seja, parece estar assimilada a ideia subjacente às orientações da política europeia de emprego neste domínio, de que a igualdade de oportunidades implica desenvolvimento da autonomia individual a qual acarreta o envolvimento de todos os indivíduos em condições de trabalhar no mercado de trabalho. Tendo em atenção o diferencial de actividade e de emprego entre homens e mulheres verificado (particularmente na Galiza) é entendido que é necessário aumentar as oportunidades de emprego das mulheres particularmente desenvolvendo competências que aumentem a sua empregabilidade.

No que respeita à *Violência doméstica* é de notar que este parece ser o domínio onde é colocada mais ênfase em termos de acção municipal. A intervenção nesta área é identificada como uma das linhas centrais da acção em todos os municípios das cidades da Galiza que integram o Eixo Atlântico sendo também uma das principais áreas de acção da CIDM organismo que em Portugal tem centralizado a acção nesta matéria.

A acção municipal reportada nos Inquéritos remete para a identificação de três grandes áreas de intervenção neste domínio:

(i) levantamento de informação sobre o tema e a identificação das principais situações de risco, portanto, o aperfeiçoamento do conhecimento sobre esta matéria;

(ii) a criação de serviços de apoio às vítimas: apoio psicológico, apoio jurídico e apoio logístico;

(iii) a elaboração de medidas de prevenção da violência doméstica com destaque para acções de propaganda institucional e acções junto das escolas e das associações culturais visando a criação de uma consciência cívica para o problema.

Para além destes três domínios foi possível identificar outras vertentes de acção destacadas por alguns municípios como linhas de acção política no âmbito da igualdade de género mas que não constituem um objectivo de acção presente em todas as cidades[27]. Dentre estes aspectos destacam-se: i) o fomento do associativismo (referido em Monforte de Lemos e Vilagarcia de Arousa); ii) a luta contra a pobreza (referido em Vigo e Ferrol); iii) a acção junto das famílias monoparentais (referido em Monforte de Lemos); iv) a promoção do apoio à infância e da corresponsabilidade familiar (referido em Vigo, Ferrol e Villagarcia de Arousa); v) a necessária transversalidade da acção política de género (explicitamente referida em Lugo).

5.4. Avaliação genérica dos aspectos positivos e negativos da acção política na área da igualdade de oportunidades na perspectiva do género.

Foi solicitado aos diversos responsáveis municipais que identificassem os principais aspectos positivos e negativos que caracterizam a situação actual dos municípios no que se refere à sua acção política na área da igualdade de oportunidades na perspectiva de género. As respostas obtidas (todas elas referentes a cidades da Galiza) foram referenciadas no quadro que a seguir se apresenta e que constitui uma síntese dos pontos fortes e fracos identificados pelos principais actores com responsabilidades nesta matéria:

Principais aspectos positivos	Principais aspectos negativos
Existência de pelouros ou departamentos especificamente vocacionados para as questões relacionadas com as mulheres.	Falta de meios financeiros e recursos humanos.
Reforço de recursos de que este domínio tem vindo a beneficiar, apesar da sua insuficiência.	Deficiências na coordenação entre as actividades desenvolvidas pelos diferentes organismos com actuação nesta área e a actuação política municipal.
Crescente sensibilidade da opinião pública e dos agentes políticos para esta área.	Dificuldades de acção em contexto rural.

[27] A maneira como a informação contida na resposta aos Inquéritos deve ser lida implica algum cuidado. Foi pedido aos responsáveis municipais que enunciassem grandes linhas de acção tendo os Inquéritos sido preenchidos com diferentes graus de detalhe. Assim, a não referência a alguns aspectos pode não traduzir a ausência de preocupações nesta área, mas tão só, a ausência da sua identificação enquanto um traço caracterizador fundamental da acção política na área da igualdade de género. A normalização da informação implicaria uma fase posterior do trabalho na qual se procederia a um contacto pessoal com todos os responsáveis da política municipal nesta área.

Dos aspectos retidos neste quadro resulta que um dos elementos positivos referentes a esta área identificados pelos responsáveis das cidades da Galiza tem a ver com a existência de serviços responsáveis pela elaboração de políticas municipais neste domínio específico. Ora, sendo que esta característica se verifica, no âmbito das cidades do Eixo Atlântico, apenas nas cidades da Galiza, procuramos auscultar a opinião dos responsáveis locais da CIDM sobre os aspectos positivos e negativos que o modelo de acção (ausência de acção) das Câmaras portuguesas sobre este domínio comportava. Foi-nos expressa a opinião de que a ausência de uma organização municipal vocacionada para esta temática representa um aspecto muito positivo da forma de organização dos municípios da Galiza (e de Espanha em geral) face ao que se passa no Norte de Portugal (e em Portugal em geral). A tradição centralista de exercício do poder em Portugal contrasta com a forte tradição de regionalização do poder em Espanha. Assim a acção política desenvolvida nesta área nas cidades do Norte de Portugal tem sido uma acção que tem um cariz mais casuístico dado que a não existência de uma estrutura orgânica que coordene e programe a acção política municipal nesta matéria leva a que o envolvimento dos municípios em acções nesta área acabe por depender crucialmente da maior ou menor sensibilidade dos responsáveis municipais pela política social a este domínio.

Importa ainda referir que, no que respeita às cidades galegas os planos de desenvolvimento político sobre esta área referem o aprofundamento da acção desenvolvida na sequência de uma avaliação claramente positiva sobre as grandes linhas de acção que têm vindo a ser traçadas.

6. Estudos de caso.

No âmbito do presente estudo pretendeu-se também realizar estudos de caso que permitissem aprofundar o conhecimento concreto da acção municipal neste domínio da política social. Em relação às políticas da Igualdade de Género a escolha incidiu numa cidade da Galiza e numa cidade do norte de Portugal respectivamente Vigo e Porto.

As razões para esta escolha radicam sobretudo no facto de se tratar, em ambos os casos, de cidades com idêntico número de habitantes[28], com grande relevância para a actividade económica da região, detentoras de Universidade e constituindo pólos económicos, sociais e culturais importantes em cada uma das regiões em que se inserem.

Em acordo com o que foi anteriormente enunciado as duas cidades têm, do ponto de vista da definição de políticas na área da igualdade de oportunidades em relação ao género, práticas políticas distintas e que reflectem os dois modelos distintos identificados acima: em Vigo existe uma *Conselleria da Muller* que coordena a intervenção municipal sobre a área da igualdade de oportunidades na perspectiva do género; no Porto a área da igualdade de oportunidades na perspectiva do género não está consagrada na organização do executivo camarário e também não são visíveis preocupações neste domínio quando analisamos a

[28] Entre 250 e 300 mil em ambos os casos.

informação disponível sobre a acção municipal em termos de política social. No entanto está sediada no Porto a delegação regional da CIDM (Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres) uma das duas estruturas do poder central que enquadram a acção política neste domínio em Portugal. Penso assim que estes dois casos ilustram bem os dois modelos de acção política identificados acima.

6.1. Acção política visando a promoção da igualdade de oportunidades em Vigo.

O concelho de Vigo é um concelho pioneiro na Galiza tanto em termos de criação de uma *Concelleria da Muller* como na definição de políticas específicas vocacionadas para a promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva do género[29]. A orientação política actualmente prosseguida está consagrada no *II Plan Municipal para a Igualdade de Oportunidades e de Trato das Mulleres de Vigo (2003-2004)*. Este plano, que foi definido na sequência da implementação e avaliação de um primeiro plano nesta área referente ao período 2000-2003, consagra duas áreas prioritários de intervenção política neste domínio: a educação e o emprego.

Ao centrar a intervenção nestas áreas está-se a reconhecer o importância dos temas abordados na primeira parte deste estudo e concretamente as desigualdades originadas no mercado do trabalho como contribuindo decisivamente para uma desigualdade social de género. É assim reconhecido o papel da participação no trabalho remunerado como factor de reconhecimento social e de autonomia financeira contribuindo de forma decisiva para a prevenção de fenómenos de precarização e de exclusão social. A este factor acrescenta-se a necessária acção no campo educativo para propiciar a homens e a mulheres o desenvolvimento de capacidades produtivas e de conhecimentos susceptíveis de os tornarem melhor apetrechados quer em termos da sua empregabilidade quer da sua consciência cívica.

[29] Ver Concelleria da Muller do Concello de Vigo,2003, *II Plan Municipal para a Igualdade de Oportunidades e de Trato das Mulleres de Vigo*, p.11.

No âmbito dos dois objectivos anteriormente enunciados são sobretudo identificadas as seguintes áreas de intervenção:

Educação	Emprego[30]
Acção no sentido de transformar a escola num espaço que actue no sentido de não reproduzir os estereótipos de comportamento tradicionalmente associados a mulheres e homens.	Aumentar e melhorar o conhecimento sobre a situação das mulheres no mercado de trabalho em Vigo.
Potenciar aquilo que é designado de coeducação, ou seja, actuar no âmbito da mudança de atitudes dos jovens de ambos os sexos no sentido de os sensibilizar e preparar para a necessária assumpção de responsabilidades quer na vida pública quer na vida privada.	Promover a redução das desigualdades existentes entre os homens e as mulheres no mercado do trabalho nomeadamente através: i) da promoção de acções de formação sobre as questões da igualdade de género destinadas aos agentes dos serviços de emprego; ii) de acções de formação organizadas em colaboração com as associações sindicais e patronais, no sentido de facilitar a diversificação das opções de emprego a homens e mulheres; iii) da criação de incentivos e apoios a iniciativas empresariais de criação de auto-emprego por parte das mulheres.
Desenvolver nas novas gerações uma consciência cívica que alerte para os problemas de violência doméstica e que contribua para a prevenção desta.	
Contribuir para uma mudança de mentalidades que favoreça uma participação mais equilibrada dos homens e das mulheres em funções de chefia.	
Contribuir para a redução do défice educativo das mulheres adultas.	

É ainda importante referir que o Plano incorpora explicitamente as orientações que emanam da Estratégia da União Europeia tanto no que diz respeito às orientações gerais de promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva do género como no que diz respeito às grandes orientações definidas na Estratégia Europeia de Emprego. Trata-se assim, em meu entender, de um importante exercício de tentativa de adaptação das orientações europeias ao nível local destacando-se ainda, nesta matéria, a relevância atribuída ao princípio da transversalidade. Assim, a identificação clara dos agentes responsáveis pela implementação de cada medida, para além de introduzir elementos de responsabilização dos diferentes organismos, contribui para a criação/identificação de uma rede de organizações cuja acção política tem implicações neste domínio.

Importa ainda salientar que o Plano até aqui referido é tido como complementar de um outro Plano que constitui um segundo documento estruturante da acção política municipal na área da igualdade de oportunidades na perspectiva de género em Vigo, a saber, o *I Plan de Acción Municipal para Combater a Violencia contra as Mulleres. 2000/2003*. Em relação aos propósitos deste segundo plano estruturante eles

[30] A identificação destas áreas de intervenção é acompanhada do enunciar das dificuldades com que necessariamente se confronta a acção local neste domínio e particularmente associadas ao facto de que "*as políticas de emprego se poñen em prática localmente e se elaboran basicamente noutro nível, producíndose deste xeito unha gran distancia entre o ámbito da definición política e a sua execución*" (p.73)

encontram-se explicitamente enunciados na Introdução do referido documento e que vale a pena citar para os tornar claros: "*Actuar contra a violencia que sofren as mulleres, dende unha perspectiva de eficacia, significa por unha banda, actuar na sociedade para ir socavando, aminorando e facendo desaparecer as causas que xeran e manteñen a violencia contra as mulleres, é dicir: actuar no campo do cambio de mentalidades e actitudes a través da sensibilización cidadá, da educación, e da posta em marcha de medidas que favorezan a incorporación das mulleres ó espacio público em igualdade de oportunidades có resto dos cidadáns. Por outra banda cómpre, ó mesmo tempo, actuar na protección e asistencia directa ás víctimas de malos tratos, dando respostas eficaces e directas á problemática xerada ó producirse a ruptura da cadea de violencia. Ámbolos dous aspectos están estreitamente interrelacionados, debendose acometer en paralelo e conxuntamente no desenvolvemento de un plan de acción municipal contra a violência sobre as mulleres*"[31].

Os dois Planos estão, obviamente, em sintonia ao enunciar que uma das vertentes privilegiadas no combate à violência doméstica reside na promoção da educação, formação e emprego.

6.2. Acção política visando a promoção da igualdade de oportunidades no Porto[32]

Como decorre do anteriormente dito a experiência da cidade do Porto é significativamente diferente da experiência da cidade de Vigo. Não existe na estrutura organizativa da Câmara Municipal qualquer organismo que coordene acções neste domínio não resultando, para o exterior, qualquer tipo de visibilidade da existência de acção política nesta área.

A acção política no âmbito da igualdade de género parece resultar, ao nível da cidade, sobretudo da acção da delegação regional da CIDM sediada no Porto. No entanto, na entrevista realizada junto do delegado regional deste organismo, foi-nos comunicado que existem vários projectos em curso na cidade do Porto na área da igualdade de oportunidades na perspectiva do género que decorrem de diversos programas comunitários e essencialmente os programas EQUAL e URBAN onde a CIDM e a Câmara Municipal do Porto (através da Fundação para o Desenvolvimento Social) são parceiros. No entanto a visibilidade para o exterior destas acções é muito reduzida não tendo sido possível aceder a qualquer tipo de informação sobre iniciativas neste domínio através dos principais sites da CMP não se encontrando também qualquer tipo de referência a estas temáticas no *Plano Médio Prazo 2003/2005* de Câmara Municipal do Porto.

As entrevistas realizadas e os materiais consultados permitiram assim confirmar o modelo de intervenção política na área da igualdade de oportunidades na perspectiva de género da Câmara Municipal do Porto como traduzindo uma filosofia do seguinte tipo: a Câmara não tem (nem parece dever ter) qualquer tipo

[31] Ver Concelleria da Muller do Concello de Vigo (2003) *I Plan de Acción Municipal para Combater a Violencia contra as Mulleres*, p.11

[32] A Câmara Municipal do Porto não enviou resposta ao Inquérito no que respeita às políticas sociais. Assim, o tratamento aqui feito referente à cidade do Porto decorre de três fontes essenciais de informação: a consulta do *website* da Câmara Municipal do Porto e da Fundação para o Desenvolvimento Económico e Social, uma entrevista realizada com dois técnicos do Gabinete de Estudos e Planeamento da CMP, Eng. António Lacerda e Drª Isabel Martins e uma entrevista realizada com o delegado regional da CIDM, Dr. Manuel Albano. Aos três entrevistados expresso o meu agradecimento pela disponibilidade sempre manifestada e pela informação fornecida.

de intervenção política estruturada neste domínio o qual emana dos organismos centrais vocacionados para esta matéria. Neste sentido a Câmara apoia/colabora pontualmente e casuisticamente em iniciativas que lhe são propostas pela CIDM ou por outros parceiros.

A criação de uma delegação regional da CIDM visa, aliás, precisamente o objectivo de "propor políticas e estratégias de acção para a delegação e executá-las regionalmente, e articular as suas acções com os serviços centrais, regionais e locais"[33].

Os domínios de intervenção central e regional deste organismo são semelhantes aos que foram identificados na Galiza, ou seja, intervenção centrada em três grandes domínios: informação, formação e inserção profissional, e violência doméstica. Não existe qualquer plano de intervenção de nível regional ou local nesta área.

8. Conclusões.

A análise anterior permite enunciar algumas conclusões gerais sobre a forma como a igualdade de oportunidades na perspectiva de género se tem vindo a construir como um campo de intervenção da política social no domínio municipal.

A este propósito a análise das práticas desenvolvidas nas cidades do Norte de Portugal e da Galiza permitem alguns elementos de conclusão geral.

- A centralidade assumida pela questão da igualdade de oportunidades no âmbito da política social da UE e, em particular, no âmbito da política europeia de emprego, implicou o desenvolvimento da acção política nesta área e a sua crescente visibilidade. A consagração do princípio da transversalidade da temática da igualdade de oportunidades em todas as dimensões da intervenção política tem também ajudado a tornar claras as ligações existentes entre vários domínios da intervenção social e nomeadamente entre dependência económica, violência doméstica e risco de pobreza e exclusão social. Em simultâneo tem existido uma crescente consciencialização sobre a existência de diferentes situações de inserção dos homens e das mulheres no mercado de trabalho e do seu contraponto traduzido no diferente envolvimento dos homens e das mulheres nas tarefas domésticas. Tal tem contribuído decisivamente para identificar as novas necessidades sociais a que é necessário responder quando aumenta o número de mulheres no mercado de trabalho com os correspondentes desafios (necessidade de novas formas de organização do tempo e de novas relações sociais de género) e as correspondentes oportunidades (criação de novas oportunidades de actividade e de emprego ligadas aos serviços às famílias e, em particular, de apoio aos dependentes);

- A situação de partida dos diversos países europeus e das diferentes regiões é, neste como noutros domínios significativamente diversa sendo que Portugal e a Espanha, o Norte de Portugal e a Galiza representam bons exemplos dessa diversidade: Portugal e a Região Norte têm elevadas taxas de

[33] CIDM (2001), *Portugal 2001. Situação das Mulheres,* p.128.

actividade e de emprego para o grupo das mulheres, em Espanha e na Galiza as taxas de actividade e de emprego das mulheres são muito baixas de acordo com os padrões europeus. No entanto em ambos os países e em ambas as regiões o diferencial de participação das mulheres e dos homens no mercado do trabalho existe e traduz um menor envolvimento do grupo das mulheres neste. Em contrapartida em ambos os países as mulheres dedicam, em média, muito mais tempo do que os homens às tarefas domésticas;

- debate público e nomeadamente o debate político sobre estas matérias tem assumido diferente centralidade nos vários países europeus e parece ter ganho maior centralidade em Espanha do que em Portugal;

- Na perspectiva da Euro-Região em estudo a dualidade enunciada no ponto anterior surge claramente: i) nos municípios do Norte de Portugal a acção política no âmbito da promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva do género não é equacionada enquanto área de intervenção de política regional. No entanto existem programas e acções realizadas pelas Câmaras em parcerias com outras entidades. Mas a informação oficial veiculada pelas Câmaras e as respostas obtidas aos Inquéritos enviados não tornam essa informação visível o que traduz uma clara desvalorização da acção política eventualmente existente nesta área. A acção política organizada com expressão regional e municipal traduz assim, amplamente, a acção da delegação regional de um dos organismos do poder central vocacionada para a promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva do género; ii) no Municípios da Galiza a promoção de políticas de igualdade de oportunidades surge com visibilidade na própria organização administrativa dos *Concellos*. Assim em todas as cidades galegas do Eixo Atlântico existe uma *Concelleria da Muller* ou um departamento vocacionado para esta área dentro de uma *Concelleria* de intervenção social mais geral. Além disso em todos os Municípios galegos existem Planos de Promoção da Igualdade de Género centrados em três grandes áreas de acção: a informação, a formação e formação profissional e a violência doméstica. Na Galiza estamos portanto perante um modelo de acção municipal em que as políticas de promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva de género são já explicitamente reconhecidas como fazendo parte das políticas sociais de âmbito municipal.

O anteriormente exposto permite que se elabore, sustentada nos elementos identificados a partir dos estudos de caso, uma comparação sintética sobre as virtualidades e as limitações dos modelos de intervenção política adoptados na Galiza e na Região Norte de Portugal. A fim de tornar a comparação mais clara elaboramos uma matriz DAFO na qual tentamos sintetizar as principais conclusões que os casos estudados nos permitiram.

DEBILIDADES	PONTOS FORTES
GALIZA	
grande diversidade entre as taxas de actividade, de emprego e de desemprego dos homens e das mulheres: fraca participação das mulheres no mercado do trabalho e, sobretudo, baixa taxa de emprego; população muito envelhecida; importância do emprego agrícola claramente superior à média nacional; forte identificação das questões da igualdade de oportunidades com as questões das mulheres podendo criar certos obstáculos ao entendimento desta questão enquanto questão de cidadania respeitante a todos os cidadãos.	existência de estruturas de poder local vocacionadas para a acção política neste domínio; existência de planos municipais definidores de grandes linhas de acção nesta área que permitem uma intervenção sustentada e articulada neste domínio; existência de traços que permitem dar conta da tentativa de adaptação da acção política nesta área às características da população local; existência de uma rede de instituições a desenvolver trabalho na área.
NORTE DE PORTUGAL	
persistente diversidade entre as taxas de actividade, de emprego e de desemprego dos homens e das mulheres: mais fraca participação das mulheres do que dos homens no mercado do trabalho e, maior incidência do desemprego no grupo das mulheres; fraca importância relativa do emprego nos serviços; intervenção política neste domínio de natureza casuística traduzindo a tentativa de descentralizar decisões tomadas por estruturas do poder central.	existência de um forte envolvimento das mulheres no mercado de trabalho de acordo com os padrões europeus.

AMEAÇAS	OPORTUNIDADES
GALIZA	
forte envelhecimento populacional.	elevada importância atribuída à política da igualdade de oportunidades na perspectiva do género no âmbito das políticas sociais da União Europeia; grande visibilidade atribuída pelo poder político central à questão da Igualdade de género; existência de um debate público alargado sobre a questão da violência doméstica.
REGIÃO NORTE	
mudanças no poder político local e até nos responsáveis pelos pelouros dentro da mesma força política pode fazer alterar significativamente a acção municipal neste domínio dada a ausência de estruturas e de planos; limitações de alcance de intervenções casuísticas em detrimento de uma política consistente; grande variabilidade da visibilidade atribuída pelo poder político central à questão da Igualdade de género de acordo com as conjunturas políticas; fraca visibilidade deste tema no debate público e político.	elevada importância atribuída à política da igualdade de oportunidades na perspectiva do género no âmbito das políticas sociais da União Europeia;

Bibliografia

Aliaga C. e Winqvist K., 2003, *How Women and Men Spend Their Time. Results from 13 European Countries*, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, Theme 3, 12/2003.

Castro A., González P., Osório A., Meixide A. (1999), "The Portuguese and Spanish Labour Markets: So Alike Yet So Different", *in* CHRISTIANSEN Jens, KOISTINEN Pertti e KOVALAINEN Anne (eds.), *Working Europe. Reshaping European Employment Systems*, Ashgate, Hants, pp. 233-246.

CIDM (2001), *Portugal 2001. Situação das Mulheres*, Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa.

European Communities (2002), *Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects*, European Commission, D.G. Employment and Social Affairs, Luxembourg.

EUROSTAT, 2001, *European Social Statistics – Labour Force. Survey Results 2000*, European Communities, Luxembourg.

EUROSTAT, 2003, *The Social Situation in the European Union 2003*, European Commission, D.G. Employment and Social Affairs, Luxembourg.

Facal X.L., Castro A., González M.P., Meixide A. e Osório A., 1996, "Galicia y la Región Norte de Portugal: Análisis de la Estructura Productiva y de sus Relaciones Económicas", *Papeles de Economia Española*, nº 16, pp. 323-334.

González P., 2002, *Gender Pay Gap in Portugal*, EGGE- EC's Expert Group on Gender and Employment, European Commission.

Moltó M.L.e Sánchez R., 2002, *Gender Pay Gap in Spain*, EGGE- EC's Expert Group on Gender and Employment, European Commission.

Rubery J., Grimshaw D. e Figueiredo H, 2002, *The Gender Pay Gap and Gender Mainstreaming Pay Policy in EU Member States*, EGGE- EC's Expert Group on Gender and Employment, European Commission.

Santos C. e González P., 2003, *Gender Wage Differentials in the Portuguese Labor Market*, CETE, Discussion Paper 2003-03, Faculdade de Economia do Porto.

ANEXO I

Estadísticas.

Quadro A. Taxa de actividade nos países da EU em 2003 %

Países	Taxa de actividade (%)			
	Total	Mulheres	Homens	H-M pp
Suécia	77,3	75,4	79,2	3,8
Dinamarca	79,5	75,1	83,8	8,7
Finlândia	74,5	72,2	76,8	4,6
Holanda	76,3	68,5	83,9	15,4
Reino Unido	75,6	68,3	82,7	14,4
Lituânia	69,9	66,5	73,5	7,0
Estónia	70,1	65,7	75,0	9,3
Portugal	72,1	65,6	78,8	13,2
Áustria	72,7	65,6	80,0	14,4
Letónia	69,2	64,7	74,1	10,6
Alemanha	71,5	64,6	78,2	13,6
Eslováquia	70,0	63,5	76,7	13,2
Chipre	72,4	63,3	82,2	18,9
França	69,0	63,1	75,0	11,9
Rep. Checa	70,2	62,5	78,0	15,5
Eslovénia	67,1	62,1	72,0	9,9
Irlanda	68,8	58,4	79,1	20,7
Polónia	63,9	58,0	70,0	12,0
Bélgica	64,9	56,9	72,9	16,0
Espanha	67,3	54,8	79,7	24,9
Hungria	60,6	53,9	67,6	13,7
Luxemburgo(*)	65,0	52,7	77,0	24,3
Grécia	63,9	51,1	77,2	26,1
Itália	61,5	48,3	74,7	26,4
Malta(*)	58,6	36,4	80,6	44,2
EU15	70,0	61,5	78,5	16,0
EUR25	69,3	61,2	77,4	16,2

Source: EC, *Employment in Europe*, 2004.

(*) dados referentes a 2002

Quadro B. Estrutura da População entre os 25 e os 64 anos de acordo com o nível de educação 2000 (%)

	Total	Mulheres	Homens
UE15			
< secundário	36,4	39,1	33,7
Secundário	42,4	41,3	43,5
Superior	21,2	19,6	22,8
Espanha			
< secundário	62,9	64,2	61,4
Secundário	15,3	14,9	15,8
Superior	21,8	20,9	22,8
Portugal			
< secundário	78,4	76,7	80,1
Secundário	11,7	11,8	11,7
Superior	9,8	11,5	8,2

Source: EUROSTAT, *The Social Situation in the European Union2003*, p.182.

Quadro C. Índice de envelhecimento em Portugal, Espanha na RN e na Galiza (2002 e 2003)

País/Região	Índice de envelhecimento
Portugal (2002)	105,5
Região Norte	84,2
Minho-Lima	139,4
Cávado	64,0
Ave	65,1
Grande Porto	84,9
Tâmega	59,5
Entre Douro e Vouga	77,4
Douro	133,2
Alto Trás-os-Montes	177,5
Espanha (2003)	108,2
Galiza	159,2
A Coruna	147,0
Lugo	254,1
Ourense	239,7
Pontevedra	120,6

Fontes: INE, *Anuário Estatístico da Região Norte*; INE, *Encuesta de población activa. Tablas anuales. Año 2003.*

Notas: Os dados referentes ao Norte de Portugal referem-se a final de 2002 e os dados referentes à Galiza referem-se a 2003; O índice de envelhecimento traduz o rácio da população com 65 e mais anos/população com menos de 15 anos (16 anos no caso da Espanha) x 100.

Quadro D. repartição do emprego por sectores de actividade e sexo – 2003 (%)

	Total	Mulheres	Homens
EU15			
Agricultura	4,0	3,1	4,8
Indústria	24,6	12,5	34,7
Serviços	71,4	84,4	60,5
Portugal			
Agricultura	12,6	13,5	11,9
Indústria	32,3	20,5	42,3
Serviços	55,0	66,0	45,9
			Região Norte
Agricultura	12,1	14,2	10,4
Indústria	42,2	32,5	50,3
Serviços	45,7	53,3	39,3
Espanha			
Agricultura	5,7	4,0	6,8
Indústria	29,1	12,8	39,4
Serviços	65,3	83,2	53,8
			Galiza
Agricultura	12,4	14,6	10,9
Indústria	31,1	14,0	42,7
Serviços	56,5	71,4	46,4

Fontes: EC, *Employment in Europe*, 2003 (para EU e países) e INE, *Estatísticas do Emprego - Região Norte (NUTS III), 4º Trimestre de 2002*; INE, *Encuesta de población activa. Tablas anuales. Año 2003* (para as regiões)

ANEXO II – Inquérito.

PEDIDO DE INFORMAÇÂO PARA O EIXO ATLÂNTICO.

3. Políticas Sociais orientadas para a promoção da Igualdade de Oportunidades.

3.1. Por favor indique, utilizando os quadros apresentados, se existe alguma acção formalmente programada e incluída no Plano de Actividades da v/ Câmara nas seguintes áreas:

		Se existe esta acção, indique o pelouro em que se integram e o respectivo responsável
Promoção da Igualdade entre homens e mulheres		
Luta contra a pobreza		
Integração das minorias étnicas, culturais, religiosas		
Integração de imigrantes		
Toxicodependência		
Apoio à infância		
Apoio à terceira idade		
Apoio aos cidadãos inválidos ou deficientes		
Outras (quais?)		

3.2. Como definiria, sucintamente, as principais linhas da acção camarária em cada uma das áreas referidas?

	Principais linhas de actuação camarária
Promoção da Igualdade entre homens e mulheres	
Luta contra a pobreza	
Integração das minorias étnicas, culturais, religiosas	
Integração de imigrantes	
Toxicodependência	
Apoio à infância	
Apoio à terceira idade	
Apoio aos cidadãos inválidos ou deficientes	
Outras (quais?)	

3.3. Como ordenaria a importância das diferentes vertentes da política social para a igualdade em termos de prioridades da política da V/ Câmara? *Numere as várias as áreas onde existe actividade camarária por ordem decrescente de prioridade (área considerada de maior prioridade =1,... área de menor prioridade = 5)*

	Ordem de prioridade na política camarária
Promoção da Igualdade entre homens e mulheres	
Luta contra a pobreza	
Integração das minorias étnicas, culturais, religiosas	
Integração de imigrantes	
Toxicodependência	
Apoio à infância	
Apoio à terceira idade	
Apoio aos cidadãos inválidos ou deficientes	
Outras (quais?)	

3.4. Quais as principais instituições (municipais, nacionais, europeias) com as quais a Câmara tem parcerias (ou pelo menos trabalho conjunto) em cada uma das áreas?

	Principais instituições com as quais a Câmara tem, regularmente, trabalho nesta área
Promoção da Igualdade entre homens e mulheres	
Luta contra a pobreza	
Integração das minorias étnicas, culturais, religiosas	
Integração de imigrantes	
Toxicodependência	
Apoio à infância	
Apoio à terceira idade	

Apoio aos cidadãos inválidos ou deficientes	
Outras (quais?)	

3.5. Por favor indique, se existe algum Programa (s) /Projecto (s) apoiado (s) por fundos comunitários ou nacionais, incluído (s) no Plano das Actividades da v/ Câmara nas seguintes áreas:

	Programas/Projectos apoiados
Promoção da Igualdade entre homens e mulheres	
Luta contra a pobreza	
Integração das minorias étnicas, culturais, religiosas	
Integração de imigrantes	
Toxicodependência	
Apoio à infância	
Apoio à terceira idade	
Apoio aos cidadãos inválidos ou deficientes	
Outras (quais?)	

3.6. Na V/ opinião quais são os aspectos mais positivos da política de promoção da Igualdade de Oportunidades implementada pela V/ Câmara?

……
……
……
……
……

3.7. Na V/ opinião quais são as principais debilidades da política de promoção da Igualdade de Oportunidades implementada pela V/ Câmara?

……
……
……
……
……

3.8. Quais são as principais linhas de desenvolvimento futuro para as políticas da v/ Câmara nestas áreas?

	Principais linhas de desenvolvimento das políticas desta área previstas
Promoção da Igualdade entre homens e mulheres	
Luta contra a pobreza	
Integração das minorias étnicas, culturais, religiosas	
Integração de imigrantes	
Toxicodependência	
Apoio à infância	
Apoio à terceira idade	
Apoio aos cidadãos inválidos ou deficientes	
Outras (quais?)	

3.9. Se possível, seria útil que nos fossem disponibilizados os seguintes documentos: Plano de Actividades e Orçamento da Câmara referentes a 2002, 2003 e 2004; Relatório e Contas referente a 2002 e 2003.

Muito Obrigado pela sua colaboração

CAPÍTULO 4

O ASSOCIATIVISMO
NA EURO-REGIÃO GALIZA/NORTE DE PORTUGAL

Carlos Veloso da Veiga

Universidade do Minho

Introdução.

Actualmente uma grande parte dos estudos sobre o exercício da cidadania, chama a atenção para a baixa taxa de participação dos cidadãos na vida cívica e em especial na vida associativa. Tal situação é preocupante, pois deixa transparecer uma atitude colectiva de desresponsabilização por parte dos actores sociais na vida pública e uma outorga excessiva da realização dos seus direitos e das suas necessidades aos estados, seja através das políticas das administrações centrais, seja através das políticas das administrações regionais ou locais. E, na verdade, tais défices de participação social e cívica não parecem poupar nenhum dos diferentes estratos sociais, grupos etários, étnicos, religiosos ou de qualquer outra categoria.

Tamanha escassez de participação social, sobretudo em termos associativos, não deixa todavia de constratar com a enorme quantidade e diversidade de experiências nos mais amplos domínios sociais, nomeadamente através da interacção entre as actividades associativas e as políticas publicas de apoio e fomento do movimento associativo.

Parecendo-nos inquestionável que no actual quadro de construção da União Europeia existe plena consciência da necessidade de dispor de um associativismo forte e activo e sensibilidade suficiente dos líderes das instituições europeias e dos estados nacionais para a necessidade de repensar e corrigir a

trajectória descendente do movimento associativo. Julgamos que haverá um amplo consenso social e político de que é preciso encontrar formas de cooperação activa e solidária das associações com os poderes publícos, designadamente com as administrações locais. Com este trabalho procuramos contribuir para a concretização desses obejctivos.

Assim, neste caso importa situar a problemática ao nível da euroregião Galiza-Norte de Portugal e, em especial, focalizá-la no conjunto dos concelhos das cidades portuguesas e galegas do Eixo Atlântico.

Portanto, é objectivo deste trabalho retratar a situação existente e tentar esboçar algumas pistas que permitam tecer algumas linhas de acção para a melhoria e incremento das actividades associativas e reforçar e reorientar as politicas municipais de fomento do associativismo, da participação social e da cidadania.

1. O associativismo e a União Europeia.

Sem duvida que foi a assinatura do Tratado de Maastricht o contributo decisivo para a instituição, em 1992, da cidadania europeia. Com esse Tratado os Estados Membros da União Europeia assumiram de forma irrevogável uma união social, económica e política baseada nos valores da paz e da solidariedade entre as nações do espaço europeu. Esse acto permitiu reforçar a unidade entre os povos de estados que sendo civilizacionalmente semelhantes, contudo do ponto de vista cultural e linguístico são substancialmente diferentes e que, por isso mesmo, se puderam tornar complementares e solidários, prosseguindo de forma mais aprofundada as já seculares relações de influência mútua que ao longo dos dois últimos milénios foram enriquecendo o património cultural europeu.

Ora o Tratado de Maastricht e o Tratado de Amesterdão de 1997, não vieram apenas relegar para plano secundário as fundações económicas da Comunidade Europeia, vieram sobretudo colocar no centro da agenda política o acesso dos cidadãos à gestão e desenvolvimento desse património tão rico em termos artísticos, científicos, culturais e filosóficos.

Por isso, actualmente, pode considerar-se que a Europa é muito mais que um espaço económico e que a cidadania europeia expressa a aglutinação pacífica dos valores europeus que, podemos afirmar, unem os seus mais de 500 milhões de pessoas desde o Atlântico até às fronteiras da Rússia, sob o signo dos valores universais da dignidade, liberdade, igualdade, solidariedade, numa Europa democrática fundada no direito à liberdade e à justiça social.

Porém a cidadania europeia não se instalará por decreto, apenas poderá instalar-se pelo exercício efectivo dos deveres e dos direitos concernentes. Acresce que esses deveres e esses direitos apenas se podem exercer se os cidadãos tiverem consciência dessa cidadania, estiveram organizados e dispostos a enfrentar os desafios que o seu exercício exige. Haverá forma melhor de os exercer do que através de organizações que emanem da sociedade civil organizada com esse objectivo? Pensamos que não. Aliás, estamos convictos que esse mesmo pensamento orienta os políticos responsáveis pelas principais instituições da União Europeu.

Na verdade, e de acordo com a documentação comunitária analisada (livro branco sobre a governabilidade europeia, carta europeia dos direitos fundamentais, por exemplo), a sociedade civil organizada tem um papel essencial a desempenhar na construção europeia. Nesse sentido, parece inquestionável que as instituições europeias consideram imprescindível o papel das associações no desenvolvimento da cidadania europeia e como formas, por excelência, de os cidadãos participarem activamente na vida comunitária, em complemento às formas de participação política através dos partidos políticos ou dos actos eleitorais para o Parlamento Europeu e para os parlamentos nacionais.

Daí que a Comissão Europeia, por exemplo, considere essencial no espaço europeu o exercício do direito dos cidadãos europeus a formaram livremente as suas associações e reconheça que, tal como a outras organizações da "sociedade civil organizada", têm um papel fundamental a desempenhar enquanto formas de os cidadãos expressarem as preocupações sociais e prestarem os serviços necessários que permitam reduzir ou eliminar essas preocupações.

Para as instituições da União Europeia as organizações que constituem a "sociedade civil organizada" são, conjuntamente com os Estados nacionais e com as administrações públicas, bem como os restantes actores económicos que não se enquadram no chamado 3º sector, pilares fundamentais da sociedade europeia. Entre essas organizações estão as ONG´s (Organizações não-governamentais)[1] – que são criadas por pessoas que se agrupam em redor de causas comuns, como as organizações de defesa dos direitos civis, dos animais, do ambiente, as organizações benévolas e de caridade, educativas, formativas, entre outras, visando realizar objectivos de natureza geral e que interessam a todos os cidadãos. Também se podem incluir as organizações comunitárias de base que frutificam das instituições básicas da sociedade e que visam satisfazer as necessidades dos seus membros, como no caso das associações juvenis, de famílias, de idosos, religiosas entre muitas outras que, normalmente, resultam do interesse e da vontade de participação dos cidadãos na vida comunitária local e dos seus municípios.

Da documentação consultada fica claro que o sector das organizações não-governamentais é muito difícil de caracterizar e de definir, embora exista consenso sobre o facto de se orientarem por objectivos e valores despidos dos interesses individuais e egoístas dos seus membros.

Entre esses objectivos figuram os de essas organizações participarem de forma activa e autónoma na vida pública, na resolução das necessidades e dos problemas que se prendem com o interesse geral das populações onde se inserem, apenas de alguns grupos ou mesmo da sociedade no seu conjunto. Também, caracteriza essas organizações o serem porta-voz dos que dela carecem e que necessitam de outros canais para se exprimirem contribuindo para o aumento das capacidades e do poder daqueles que dispõem de menos meios de influência na sociedade civil (minorias, pessoas com deficiência, idosos, etc.), devido a desvantagens intelectuais, físicas, sociais e culturais de todo o tipo.

[1] Em Portugal as ONG´s, segundo o seu estatuto, são apenas as organizações que realizam acções nos países em vias de desenvolvimento, seja em termos de ajuda humanitária, emergência civil, protecção e promoção dos direitos humanos e cooperação para o desenvolvimento (Cf. Lei nº 66/98 de 14 de Outubro)

Portanto, as associações são consideradas como excelentes instrumentos dos processos de integração das pessoas no espaço comunitário e de reforço e desenvolvimento da sociedade civil.

Um dos factores essenciais para o exercício do seu papel na construção europeia reside justamente na sua eficácia e legitimidade democrática, nomeadamente em termos de transparência, responsabilidade e representatividade qualitativa (que advém da sua importância social e não do seu tamanho ou da sua área de influência geográfica).

Nessa linha a Comissão Europeia afirma que "pretende encontrar um novo equilíbrio entre a acção da Comissão, das outras instituições europeias como o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social, O Comité das Regiões e o Conselho Europeu, os governos e outras instituições políticas dos Estados Membros e da sociedade civil", com o objectivo declarado de aproximar de forma sólida a Europa dos seus cidadãos" (Comissão Europeia, 2000).

Assim, o objectivo da criação de uma sociedade civil mais dinâmica e inclusiva, de resto consagrado no Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000, com a assumpção do princípio do partenariado como estratégia para a avaliação e gestão da mudança no espaço europeu, implica o reconhecimento da urgência do estabelecimento de um diálogo transparente e permanente entre a Comissão Europeia, o Conselho Económico e Social, e as organizações não-governamentais para apoio à tomada de decisão em matérias de interesse comum, em que correspondente processo de consulta aponta para a importância participação directa das associações.

Provavelmente, o documento que melhor retrata a importância das ONG´s e que consideramos essencial para compreender o papel das associações e das fundações na construção europeia talvez seja o parecer do Comité Económico e Social de 28 de Janeiro de 1998, emitido na sequência de uma consulta da Comissão Europeia sobre "A promoção do papel das associações e das fundações na Europa", em 17 de Setembro de 1997. Esse parecer foi aprovado na 351ª reunião plenária pela esmagadora maioria dos seus membros (93%).

Da leitura desse documento ficamos a saber que a Comissão Europeia considera relevante o papel das associações e das fundações[2] nas mais diversas áreas da vida social, nomeadamente na promoção da cidadania e dos valores democráticos, bem como em termos económicos enquanto agentes criadores de emprego e disponibilizadores de serviços de enorme interesse para as pessoas e para as economia europeia, tanto á escala nacional, como à escala regional e local. Reconhece também a Comissão Europeia que essas organizações são fundamentais no desenvolvimento do bem-estar dos cidadãos europeus para o qual contribuem em larga escala através da realização de actividades sócio-culturais e desportivas de toda a ordem, bem como na função de representação dos seus interesses junto dos poderes instituídos e nas acções

[2] Na perspectiva da UE as associações são no essencial organizações que se caracterizam pela sua estrutura de governo ou de gestão democrática, pelos seus objectivos de utilidade pública e/ou dos seus associados e pela ausência de fins lucrativos. As fundações são consideradas como entidades independentes que usam os seus fundos em projectos ou actividades de benefício público. Neste trabalho referimo-nos essencialmente às associações, sendo as fundações apenas referidas de passagem.

de promoção dos mais variados direitos, como atrás mencionámos. Reconhecendo o escasso empenhamento das instituições europeias e nacionais no relacionamento com as associações a Comissão Europeia recomendava, nesse documento, uma postura mais interventora desses actores.

Por um lado, de um ponto de vista substantivo o Comité Económico e Social considera que as associações existentes no espaço europeu são, na sua maioria, de reduzida dimensão, quer em número de associados quer em termos de escassez de recursos materiais, para a valia das ideias e dos serviços que fornecem ao dia-a-dia dos cidadãos que nelas participam ou que delas precisam. Por outro lado, caracteriza as associações pelo seu duplo contributo para a economia, dado que tanto actuam seguindo as leis do mercado, como no puro domínio da chamada economia social.

Neste documento refere-se a existência de cerca de 100.000 fundações na Europa, não sendo referido qual o numero de associações existentes, o que mostra a extrema dificuldade dos poderes públicos em inventariar as organizações existentes. Ainda assim, pelo cruzamento de informação proveniente de várias fontes pensamos que esse número deverá exceder o milhão de entidades. Basta pensar que só em Portugal existem mais de 30 000 associações devidamente legalizadas e inscritas no Registo Nacional das Pessoas Colectivas.

As consequências do reconhecimento político pelas instituições europeias da relevância das actividades associativas, se bem que não explicitamente reconhecido formalmente nos tratados europeus, é demonstrativo da valia social, politica e económica da função que as associações podem desempenhar na implementação das politicas e dos objectivos estratégicos da consolidação da União Europeia. Por estarem tão disseminadas pelo espaço europeu penetram no mais profundo domínios da vida social, podendo funcionar como os melhores interlocutores entre as instituições politicas e os cidadãos comuns, justificando sobejamente toda a colaboração e apoio que lhes seja prestado tanto pelas organizações politicas supranacionais como pelas organizações politicas nacionais e municipais.

De um modo geral pode considerar-se que as associações servem dois pilares essênciais da construção europeia, devido à desagregação do Estado Providência, à falta de confiança dos cidadãos nos partidos políticos e nos órgãos de governo em geral e sos efeitos perversos da crescente globalização económica e política, factores reveladores da actual fragilidade da identidade europeia:

1) O pilar da democracia e do bem-estar geral, satisfazendo:

   - As convicções individuais e dos grupos sociais;
   - A prossecução dos ideais da participação e da valorização pessoal e social;
   - Os valores ligados ao desempenho de tarefas e funções socialmente úteis;
   - As necessidades de fazer-se ouvir, influenciar e/ou provocar ou contribuir para a mudança e evolução social;

- A mediação entre os indivíduos e os centros de decisão política;
- As necessidades de combater de forma organizada os problemas sociais e ambientais.

2) O pilar da empregabilidade, satisfazendo:

- As necessidades de preservação e incremento do emprego
- empregando um numero cada vez maior, como já acontece, de pessoas nas suas actividades;
- executando projectos de combate ao desemprego.

Pode-se extrair do documento a que nos reportamos um conjunto de recomendações endereçadas aos Estados Membros pelo Comité Económico e Social. Consistem essas recomendações basicamente no seguinte:

a) Envolvimento das associações no combate ao desemprego;

b) Envolvimento das associações nos programas nacionais de investigação científica;

c) Delegação de algumas competências da actual responsabilidade dos organismos públicos nas associações existentes;

d) Atribuição dos subsídios e das receitas proporcionadas às associações em função de acordos de médio e longo prazo, evitando as decisões meramente pontuais;

e) Evitar alterações de política fiscal que lesem os interesses das associações;

f) Facilitar o acesso das associações aos fundos estruturais.

Igualmente se pode extrair um outro conjunto de recomendações dirigidas às próprias associações, nomeadamente para que:

a) Reforcem a sua capacidade de auto financiamento e de sobrevivência através de,

- uma maior comparticipação dos seus associados, por via do aumento do seu número, das quotizações ou dos preços dos serviços e bens que lhes prestam;
- uma maior capacidade de angariação de recursos junto da sociedade civil e do sector empresarial;
- reforço das parcerias com as organizações da economia social e do movimento sindical, nos domínios do ambiente, saúde, cultura, educação, protecção social, etc.

- aproveitamento dos programas de formação profissional para aumentar as qualificações dos seus funcionários e dos seus dirigentes;

- incremento do serviço voluntário.

Não temos duvidas que, apesar das dificuldades, nos últimos anos as relações de parceria entre a Comissão Europeia e as ONG´s em geral se desenvolveram a todos os níveis, quer em termos de diálogo político, quer em termos de gestão de projectos e programas europeus nos mais variados domínios. Pode mesmo afirmar-se que, em boa parte, alguns dos objectivos estratégicos traçados pela União apenas são exequíveis com a participação activa de milhares de associações sedeadas no espaço europeu. Aliás, pode também afirmar-se que o aumento das responsabilidades sociais da União Europeia e das suas instituições tem contribuído para o aumento de associações no espaço europeu e, até fora dele.

Referimo-nos, em concreto, aos objectivos traçados nas políticas comunitárias em matéria de competitividade, emprego e protecção social. Julgamos, por isso, que a criação de uma economia baseada na inovação e no conhecimento, e que implica o aumento das qualificações educacionais e profissionais dos cidadãos europeus, para obter uma melhoria significativa das condições do mercado de trabalho, bem como alcançar melhores níveis de integração social de pessoas em desvantagem social, minorias étnicas e sociais, e de igualdade entre os sexos, conjuntamente com uma maior eficácia na protecção do meio ambiente, terá de passar pelo envolvimento de organizações da sociedade civil como são as associações.

Aliás, o caminho em direcção a esses objectivos estratégicos da integração europeia estão a dar corpo a um movimento social que pode considerar-se como um impacto estruturante do tecido sócio-organizacional à escala comunitária que resulta muito directamente das aplicações de milhões de euros anuais que têm sido (continuam a ser) afectados a inúmeros programas e projectos, seja nos domínios das relações de cooperação para o desenvolvimento (ajuda humanitária, direitos humanos, apoio a processos de democratização) ou no domínio do social, educação, formação profissional, protecção do ambiente, entre outros, ao nível interno.

Infelizmente, o número de associações envolvidas neste movimento parece ser ainda muito reduzido para tão gigantesca tarefa, pelo que os efeitos positivos dessas aplicações financeiras podem considerar-se pouco estendidos no conjunto das associações existentes. Aparentemente, as subvenções europeias estão a cavar um fosso cada vez maior entre as associações que participam nos programas e nos projectos apoiados pela Uniãi Europeia e as que não participam. Sinteticamente, pode dizer-se que as primeiras viram aumentar significativamente os seus orçamentos, e os seus recursos humanos e materiais. Viram também modificar os seus objectivos, os modelos de gestão e de decisão, as relações sociais entre os seus membros, associados, dirigentes e assalariados e aumentar, consideravelmente em alguns casos, a sua capacidade de organização administrativa e de influência social, política e estratégica no meio envolvente.

2. O associativismo na Euro-região.

2.1. Breve apontamento histórico.

Os elementos recolhidos não permitem traçar a dinâmica do movimento associativo no Norte de Portugal. O que sabemos é que durante o século XX por todo o país de criarem inúmeras associações de todo o tipo, as quais apesar das dificuldades foram tendo uma importância crescente na vida económica e social do Portugal contemporâneo. O mesmo, julgamos, se pode referir sobre o fenómeno associativo na região da Galiza.

Em termos históricos pode imputar-se a origem das associações às antigas corporações de artífices medievais, que tendo sofrido tenaz oposição das ideias e revoluções liberais e individualistas durante os séculos XVI a XVIII, renasceram sob a influência das ideias socialistas e das lutas dos movimentos operários que eclodiram, por toda a Europa, durante o século XIX.

Sem dúvida que foi a difusão dessas ideias que fez aparecer em Portugal as primeiras associações cívicas, patrióticas e políticas, de socorros mútuos, estudantes, comerciais e industriais, as quais se foram disseminando por todo o território português.

Depois de uma época em que as associações se tornaram cada vez mais importantes em numero e em actividades desenvolvidas, bem como na capacidade de mobilização de activistas e voluntários, sobretudo após o advento da República, após o movimento militar que deveria levar à ditadura do Estado Novo e ao salazarismo, a constituição de associações tornou-se uma tarefa complicada. Na verdade de acordo com os princípios da doutrina do Estado Novo, e contra o reconhecimento pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 do direito à liberdade de reunião e associação (art.º 20º), a constituição de associações merecia oposição política na medida em que eram conotadas com a oposição política ao regime. A Lei então vigente impunha regras de controlo administrativo sobre as associações e também sobre as cooperativas, estrangulando a livre iniciativa dos cidadãos.

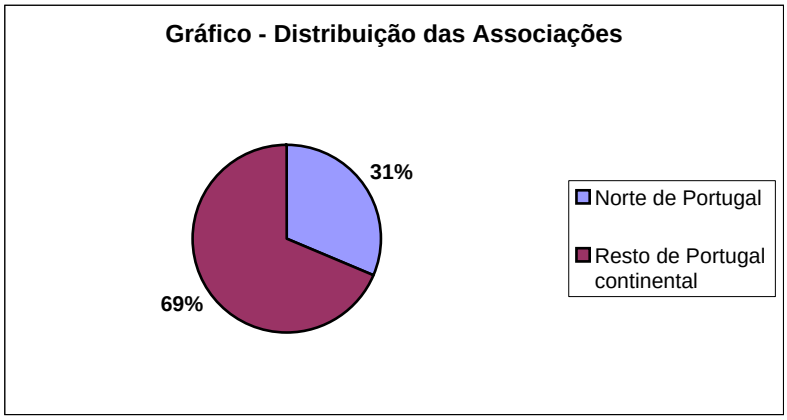
Foi preciso eclodir a Revolução de 25 de Abril para serem retomadas as condições políticas a desabrochar de um novo movimento associativo.

Muito provavelmente na região da Galiza, tal como de um modo geral em toda a Espanha o movimento associativo não deverá ter conhecido um modelo de evolução muito diferente do que se desenvolveu em Portugal. As informações disponíveis fazem crer que o movimento associativo começou por ser um movimento de base classicista que irrompeu em meados do séc. XIX, desencadeado pelo operariado nascente, com base territorial muito confinada aos bairros dos subúrbios das cidades em processo de industrialização. Esse movimento foi também suportado ideologicamente pelas correntes anarquistas e socialistas e tornou-se bandeira política das reivindicações por melhores condições de vida e trabalho. O auge do seu desenvolvimento terá sido atingido durante a II República espanhola.

2.2. A situação actual.

Pode considerar-se, tal como faz para a Galiza Xan Bouzada (1995), a Euro-região Galiza-Norte de Portugal como uma região que se caracteriza pelo elevado grau de penetração do associativismo no seu tecido económico e social, constituindo por isso uma verdadeira região das associações. Nesta Euro-região podemos encontrar um número extraordinariamente elevado de associações. Os dados disponíveis indicam que existem aproximadamente 6600 organizações com essa designação na Região Norte de Portugal e que as mesmas configuram uma ampla e variada tipologia. O seu número deverá representar cerca de 30% do total das associações registadas no território português. O que significa que o associativismo no Norte de Portugal tem uma expressão numérica relativa bastante relevante (cf. Gráfico 1).

Gráfico 1. % de associações no Norte de Portugal e no restante territorio.



Fonte: Fonte: Direcção-Geral dos Serviços de Notariado.

Genericamente e em função da tipologia considerada (Cf. Anexo) encontramos na Euro-região associações de assistência e saúde, cultura e artes, desporto e lazer, formação e educação, sindicais, profissionais e empresariais, solidariedade social, protecção e defesa do meio ambiente e da vida animal, segmentos populacionais específicos de idade, género e relação sócio-familiar, moradores/vizinhos, de consumidores e utentes/utilizadores e outras de difícil classificação.

Quadro 1. Distribuição das associações na Região Norte de Portugal por tipologia em nº e % - 2004.

Designação	Nº	%
Assistencial e Saúde	251	4
Cultura e Arte	397	6
Desporto, ócio, Tempos livres	616	9
Educação e Formação	1682	26
Laboral, Sindical, Profissional	678	10
Paz, Solidariedade Internacional, etc.	521	8
Protecção e Defesa do Meio Ambiente e Animais Domésticos	100	2
População pela Idade	226	3

Designação	Nº	%
População pelo género e relação	17	0
Moradores, Consumo e Utentes, Sociocomunitárias, Socioculturais	1910	29
Outras Organizações	157	2
Total	6555	100

Fonte: Direcção-Geral dos Serviços de Notariado.

São no essencial pequenas associações cujo número médio de associados parece oscilar, a despeito da notória falta de informação disponível neste domínio, entre algumas dezenas a poucas centenas de sócios, apenas crescendo significativamente em certas associações desportivas, como no caso dos clubes desportivos de grande implantação à escala regional e mesmo nacional em Espanha e Portugal, e das associações que prestam serviços específicos considerados como essenciais e que, devido aos baixos custos praticados aos seus associados conseguem atrair muitas pessoas.

Sobre o número de associações actualmente existentes em Portugal e sua evolução os dados existentes apontam para valores na ordem das 35 000 associações, notando-se que nos últimos 15/20 anos esse numero terá mais que triplicado assumindo uma forma contínua a partir de 1986, ano da adesão de Portugal e de Espanha à Comunidade Económica Europeia.

Algo similar terá ocorrido em Espanha. Na verdade depois de um período de completa agonia do movimento associativo como rescaldo da Guerra Civil, o ano de 1964 marca um primeiro ponto de viragem. Nesse ano foi publicada a Lei das Associações, a qual em pleno regime franquista produziu alguma abertura política, a qual haveria de levar ao renascimento do movimento associativo, apesar das limitadas possibilidades que oferecia para a constituição de certos tipos de associações.

Com as alterações políticas que se seguiram com a transição democrática operada no país o movimento associativo espanhol conheceu uma época de grande mobilização cívica, social e política. Como corolário das novas lógicas de participação dos cidadãos na vida pública, as finalidades das associações sofreram uma reorientação das suas reivindicações sociais, deslocando-as do campo da luta política para o campo da melhoria da qualidade de vida para todos, em especial para os mais débeis social e economicamente. Pode dizer-se que durante alguns anos, até finais dos anos 70, o país esteve inundado por uma enorme mancha de fervor associativista, de tal modo que em 1975 se pode estimar em cerca de 188.000 o número das associações existentes em todo o território espanhol.

Paradoxalmente, os primeiros anos de consolidação do regime democrático foram nocivos para o movimento associativo em Espanha, dado que o até então tradicional papel reivindicativo do movimento associativo começou a transferir-se para os novos partidos políticos democráticos e os dirigentes associativos mais envolvidos a serem seduzidos pelos cargos das recém criadas instituições democráticas, nomeadamente ligados à Administração do Estado, em especial nos novos ayuntamentos democráticos. Essa transferência de dirigentes associativos, conjuntamente com outros factores, de que se deve destacar a ideia de que cabe ao Estado assegurar sob sua gestão directa as necessidades sociais, fizeram com que tenham desaparecido formalmente milhares de organizações associativas e que muitas outras tenham

reduzido as suas actividades ao nível mais elementar. De tal modo esse impacte se fez sentir que das quase 188 000 associações existentes em 1975, se passou para cerca de 113.000 em 1990.

Ainda assim, durante os anos 80 produziu-se um débil movimento de recrudescimento do movimento associativo, virado sobretudo para o aparecimento de associações vocacionadas para a intervenção directa junto de pessoas com necessidades sociais que poderiam ser resolvidas com acções de voluntariado e de solidariedade através da intervenção de serviços sociais especializados.

Esse movimento originou um processo de institucionalização das associações perante os poderes públicos locais e estatais, aos quais interessava descentralizar e desonerar a sua intervenção nessas áreas. Os números mostram que entre 1980 e 1982 praticamente duplicaram as associações deste tipo, passando de cerca de 4700 para 8700 nesse curto período de tempo.

Todavia, nem mesmo estas associações conseguiram evitar a crise que estava instalada e viram também decrescer o seu numero de forma acentuada para valores inferiores aos de 1980. A enorme crise do associativismo, que durou até finais dos anos 80, e que atingiu muito em especial o associativismo de base popular e reivindicativa, como as *vecinales* e sindicais, bem como as novas associações emergentes, começou a ser ultrapassada no decénio de 90, sobretudo com o incremento do associativismo entre os jovens e a expansão dos ideais ligados aos novos movimentos sociais. De tal modo que entre 1990 e 1995 o numero de associações cresceu quase 100%, de cerca de 113.000 para cerca de 206.000 associações.

Como enfatizam alguns autores tem existido nos últimos tempos um certo abrandamento da expansão das associações tradicionais e uma forte aposta em novas áreas de intervenção social, seja como reflexo de uma crescente afirmação dos espaços e valores urbanos, seja por força dos novos problemas sociais, em regra associados às minorias étnicas e sociais, idosos, deficiência, igualdade de oportunidades e de género e às novas aspirações e necessidades dos grupos sociais.

Os dados mostram que predominam no espaço da Euro-região as associações não conflituosas, como são as recreativas e as sócio-culturais, as quais devido aos seus fins e à sua própria natureza não se ligam aos problemas sociais, ambientais, focalizando a sua intervenção à volta de questões de ordem simbólico-cultural. Constituem o grupo mais representativo de todos.

A essas seguem-se, em termos de importância quantitativa, as associações que podemos rotular de conflituosas com o campo social e político envolvente e que tendem a perspectivar a origem e a resolução dos problemas em termos sistémicos. O seu objectivo central organiza-se em torno da reivindicação de direitos afrontando o estado e o mercado. Referimo-nos às associações sindicais, profissionais, educativas e formativas, de solidariedade social, comunitárias, mas que em regra operam em torno de questões bem definidas quanto aos objectivos e ao objecto da sua intervenção.

Por último, em menor quantidade, mas cada vez mais influentes no campo social, encontramos as associações que fazem parte de um novo tipo de associativismo ligado aos movimentos sociais emergentes. Deste grupo fazem parte as associações de mulheres, minorias étnicas, pacifistas, dos direitos humanos e

dos animais, ecológicas, que procuram influenciar o campo político e o campo económico e levar a uma maior participação dos cidadãos nas questões de interesse público, quer a nível local quer a nível global.

De certo modo a sua crescente afirmação pode explicar a redução da influência e a quebra do associativismo cultural e sindical de base e dá testemunho de um envolvimento mais expressivo das classes médias. Estas associações, ao contrário das tradicionais, dão muito valor ao trabalho em redes associativas como forma de organização das suas lutas e actividades. Essa nova forma parece estar a produzir importantes alterações nas relações sociais de tipo associativo e na acção das associações em termos territoriais. Os seus membros parecem apostar na criação de novos territórios para a acção colectiva, novos imaginários e comunidades virtuais, fortalecendo laços sociais que resultam, não da proximidade física, mas da troca de conhecimentos e estratégias que derivam da existência de canais de mediáticos ou meramente virtuais.

Ao contrário do centralismo decisor, normalmente assente numa liderança formalmente estabelecida, nas associações deste grupo, a liderança pertence a numerosos indivíduos e baseia-se mais na solidariedade e na coordenação horizontal do que na organização vertical das associações em uniões ou federações.

As mudanças sociais e políticas que estão a ser produzidas por este novo tipo de associativismo indiciam que pode ser possível romper com as formas tradicionais em que o incremento e a sobrevivência do movimento associativo se tem apoiado, e ainda continua a apoiar-se na esmagadora maioria dos casos. Referimo-nos à perda de importância das élites que controlam a sociedade política, e que se servem do estatismo, do clientelismo, do caciquismo e do corporativismo em favor do aumento da importância das estruturas democráticas da sociedade civil e das práticas participativas dos cidadãos, como forma de oposição tanto ao estado, como ao mercado.

Uma das marcas distintivas das novas associações é que são privadas na sua origem e funcionamento, mas públicas nos seus objectivos e finalidades, ou seja, cumprem funções públicas. Os seus objectivos cumprem-se, ao contrário das associações de tipo conflituoso, através do exercício da influência sobre os poderes públicos e na afirmação da sua autonomia, identidade própria e defesa dos valores democráticos e da cidadania.

Julgamos que a dinâmica do movimento associativo no Norte de Portugal e na Galiza segue as mesmas lógicas dos países a que pertencem e a dos movimentos sociais contemporâneos na sua expansão e segmentação, quer em quantidade, quer em termos de áreas e temáticas abrangidas.

Tal movimento pode observar-se no interior da Euro-região no já apreciável peso das associações de tipo assistencial e saúde (sobretudo destas ultimas), Paz, Solidariedade Internacional, Protecção e Defesa do Meio Ambiente e Animais Domésticos, População pela Idade ou População pelo género e relação que no seu conjunto se aproximam dos 20% do total das associações existentes no Norte de Portugal. A quase totalidade destas associações formou-se a partir do início dos anos 90, em boa medida respondendo às solicitações decorrentes da tomada de consciência de novos problemas sociais e da existência de fundos comunitários disponibilizados pela União Europeia, através do Fundo Social Europeu.

Em todo o caso chamamos a atenção para os eventuais erros da delimitação do universo associativo, pois estamos certos de que o levantamento efectuado padece de algumas insuficiências. Na verdade deparámo-nos com uma tarefa complexa devido a um conjunto de dificuldades da ordem das que foram sentidas por outros investigadores do movimento associativo, como no caso de Susana Martins (2004) que a este propósito refere que "A delimitação do universo associativo (quantificação e actividades dominantes) é um processo complexo e inacabado. As dificuldades de fazê-lo devem-se a várias ordens de razões: uma que se prende à volatilidade de algumas associações (devido à especificidade dos seus fins, motivações, contextos, etc.); outra, tem a ver com a existência de estruturas associativas informais que nunca chegam a formalizar ou legalizar enquanto tal. Contudo, existe uma primeira dificuldade: a não existência de estatísticas sistematizadas e actualizadas, a não ser de forma segmentada com metodologias de recolha e organização da informação que não permitem comparação sectorial".

Esta ultima dificuldade resultará, provavelmente, da própria incapacidade de os registos oficiais, quer de Portugal, quer da Galiza, em classificarem muitas das organizações existentes num das tipologias de registo oficialmente existentes. Por exemplo, se no caso português não foi possível enquadrar cerca de 2% das associações na tipologia adoptada, no caso da Galiza tal não foi possível em 21,8% dos casos, destacando-se com 49% no que respeita aos registos efectuados na Província de Lugo.

Nessa legião de associações se cruzam o tradicional e o moderno, o rural e o urbano, o apego e a ruptura com os padrões sociais, a dinâmica e a inércia, a inovação e a continuidade, a organização e a desorganização, o formal e o informal, numa relação estreita com as características demográficas, económicas e territoriais dos diferentes locais geográficos da Euro-região.

Na região Norte de Portugal residem cerca de 3.711.797 habitantes pelo que a taxa de associações cada mil habitantes é inferior a 2/1000 (1,77/1000), valor bastante inferior ao da Região da Galiza que é de cerca de oito associações por mil habitantes (8/1000).

Os dados do associativismo referentes ao Norte de Portugal mostram que as associações classificadas no grupo das de moradores, consumo e utentes, socio-comunitárias e sócio-culturais são as que existem em maior numero (29%), seguindo-se as classificadas como de educação e formação com 26% e as classificadas como ligadas a actividades de desporto, ócio e tempos livres com 9% do total.

Isso significa sobretudo que os esforços da maior fatia da comunidade associativa portuguesa residente no Norte do país tem centrado as suas preocupações em redor de questões relacionadas com as próprias necessidades dos actores que fundam as associações e que o peso da tradição associativa joga um importante papel na dinâmica associativa instituída. Parece-nos que, de modo inequívoco, é para este corporativismo que apontam os indicadores que nos mostram que cerca de dois terços das associações existentes pertence aos três tipos atrás indicados.

Existe, por conseguinte, uma preponderância das associações de cariz tradicionalista que, como também refere Susana Martins (2004), assentam em "lógicas mais imobilistas de acção, garantindo apenas alguns serviços ou funcionamentos de espaços lúdicos que não resultam de actividades dinâmicas com objectivos

organizados de acção colectiva". Normalmente realizando actividades de carácter pontual ou apenas uma única actividade. Em boa medida os indicadores disponíveis apontam para serem as associações deste tipo as principais beneficiárias dos apoios e das subvenções disponibilizadas pelos orçamentos municipais.

Tais associações ainda reflectem identidades operárias ou bairristas, embora possamos considerar que muitas delas entraram em decadência profunda, sobrevivendo mais à custa do reacender de velhas tradições populares do que da promoção de actividades com impacto social e económico permanente.

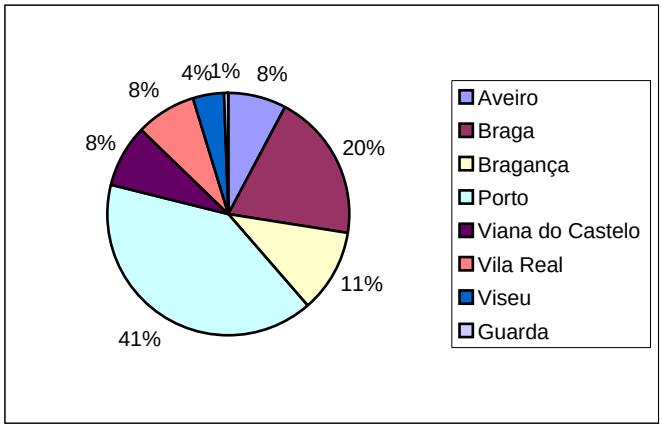
Como o Norte de Portugal abarca oitenta e seis concelhos que estão distribuídos pelos oito distritos de Aveiro, Braga, Bragança, Guarda, Porto, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu que o compõem, podemos verificar que o peso do sector associativo tem variações bastante significativas em termos territoriais (cf. quadro 2). Desde logo, e considerando apenas os 5 distritos que na sua totalidade estão incluídos na Região Norte de Portugal podemos observar que o distrito do Porto concentra cerca de 40% das associações existente, Braga 20%; Bragança 11% e Viana do Castelo e Vila Real apenas 8%.

Quadro 2. Ditribuição das associações por distrito na Região Norte de Portugal em nº e % - 2004.

Distrito	Nº	%
Aveiro	513	7,8
Braga	1294	19,7
Bragança	712	10,9
Porto	2653	40,5
Viana do Castelo	545	8,3
Vila Real	527	8,0
Viseu	272	4,1
Total	6555	100

Fonte: Direcção-Geral dos Serviços de Notariado.

Gráfico 2. Distribuição percentual das associações do Norte de Portugal por distritos – 2004.



Fonte: Direcção-Geral dos Serviços de Notariado.

Tal distribuição mostra que existe uma correlação bastante forte entre o factor demográfico e o número de associações existentes e uma certa clivagem entre o Interior e o Litoral e entre o centro urbano e a periferia rural, sobretudo quando se analisa a situação concelho a concelho dentro dos diversos distritos. Apenas a título de exemplo, no distrito de Bragança os concelhos de Bragança, Miranda do Douro e Macedo de Cavaleiros possuem mais de 50% do total das associações existentes neste distrito.

Estas breves apreciações não significam que perfilhemos uma visão dicotómica da realidade da dinâmica associativa no Norte de Portugal, nem que todas as associações existente nos meios rurais respondam a valores tradicionais ou que todas as associações existentes nos meios urbanos ostentem valores modernos. Se bem que na generalidade possa ser isso que acontece, a verdade é que se nos afigura como muito provável que exista uma presença acentuada de ambos os tipos de valores, inclusive dentro de muitas das associações existentes.

Sem nos alongarmos em demasia em reflexões de ordem teórica importa reter que os indicadores de certo modo confirmam a imagem idealizada que muitos partilham sobre o voluntariado associativo. Referimo-nos, concretamente, à imagem socialmente existente de que as associações servem para organizar actividades desportivas e promover iniciativas de âmbito cultural ou prestar auxílio a pobres, velhos, pessoas com deficiência, órfãos, etc. E, talvez mais importante, que o fazem com base num trabalho de voluntariado e em subvenções doadas por benévolos públicos ou privados também de forma voluntária. Julgamos que esta imagem, embora sufragada pela quantidade de associações desse tipo, não é de todo verdadeira. Aliás, os dados recolhidos mostram que muitas das associações já nem sequer se podem, com todo o rigor, incluir na categoria de organizações não lucrativas, sobretudo se este conceito se confinar a que não podem retirar dividendos das suas actividades ou que actuem apenas nas actividades sociais que ficam fora do âmbito das organizações com fins lucrativos.

É por essa razão que devemos considerar, como nos mostram os dados recolhidos, que as organizações mais pujantes que encontramos na Euroregião são as que desenvolvem uma grande parte das suas actividades com recurso a profissionais, constituindo entidades patronais com elevado peso social, tendo os seus membros necessidade de usarem uma elevada dose de cálculo económico, dado que lidam com, por vezes, elevadas quantias monetárias e outros meios próprios dos mercados financeiros. Além disso não são absolutamente livres de definirem as suas regras de actuação, pois têm de respeitar as normas legais, agindo em conformidade com as disposições nelas contidas.

No caso da Galiza o número de associações existentes deverá ser superior a 22 500, considerando os dados disponíveis e de acordo com a áreas de influência central (toda a Região da Galiza) ou provincial constantes no quadro 3 e o facto de não estarmos certo de que dispomos de todos os dados referentes às associações cuja actividade se resume ao concelho de localização.

A região da Galiza abarca trezentos e treze concelhos que estão distribuídos pelas quatro províncias, Lugo, Coruña, Ourense e Pontevedra, que a compõem. De acordo com os dados constantes no quadro seguinte podemos veirficar que a composição do sector associativo varia consideravelmente. Excluindo 1567 associações registadas como sendo de âmbito central, cuja localização efectiva não consideramos, podemos

observar que nas províncias de Coruña e Pontevedra existe cerca de o dobro de associações que nas províncias de Lugo e Ourense, ou seja, naquelas províncias existem cerca de 60% das associações da Galiza.

Quadro 3. Distribuição do número de associações, de habitantes e de associações por mil habitantes na Galiza e nas suas províncias – 2004.

Designação	Galiza	Lugo	Coruña	Ourense	Pontevedra
Nº de associações por 1000 habitantes	8,4	10	6,2	11,3	7
Nº de habitantes	2 695880	357.648	1.096.027	338.446	903.759
Nº de associações	22551	3607	6821	3823	6283

Fonte: Xunta de Galicia - Publicación electrónica de Rexistros Administrativos e Instituto Galego de Estatística – Censos 2001.

O número de associações por habitante é em média de 8,4 por mil na Galiza, sendo que em termos comparativos as provincias de Ourense e Lugo dispoem de um movimento associativo maior do que as provincias de Pontevedra e Coruña, conforme se pode verificar no quadro 3.

Quadro 4. Distribuição do número de associações da Galiza por área de intervenção e tipologia - 2004.

Designação	Central	Lugo	Coruña	Ourense	Pontevedra	Total
Assistencial e Saúde	143	1	246	69	52	511
Cultura e Arte	551	638	1449	907	1836	5831
Desporto, ócio, Tempos livres	70	21	465	454	313	1323
Educação e Formação	78	200	588	220	598	1684
Laboral, Sindical, Profissional	67	0	13	114	52	246
Paz, Solidariedade Internacional, etc.	53	39	8	32	15	147
Protecção e Defesa do Meio Ambiente e Animais Domésticos	55	5	72	71	90	293
População pela Idade	136	34	658	497	388	1713
População pelo género e relação	44	37	40	136	61	318
Vizinhos, Consumo e Usuários, Sociocomunitárias, Socioculturais	125	832	1738	1049	1930	5674
Outras Organizações	245	1800	1544	274	948	4811
Total Provincial	1567	3607	6821	3823	6283	22551

Fonte: Xunta de Galicia - Publicación electrónica de Rexistros Administrativos.

Quadro 5. Distribuição da percentagem de associações da Galiza por área de intervenção e tipologia - 2004.

Designação	Central	Lugo	Coruña	Ourense	Pontevedra	Total por tipologia
Assistencial e Saúde	9,1%	0,0%	3,6%	1,8%	0,8%	2,3%
Cultura e Arte	35,2%	17,7%	21,2%	23,7%	29,2%	24,3%
Desporto, ócio, Tempos livres	4,5%	0,6%	6,8%	11,9%	5,0%	6,0%
Educação e Formação	5,0%	5,5%	8,6%	5,8%	9,5%	7,6%
Laboral, Sindical, Profissional	4,3%	0,0%	0,2%	3,0%	0,8%	1,1%
Paz, Solidariedade Internacional, etc.	3,4%	1,1%	0,1%	0,8%	0,2%	0,7%
Protecção e Defesa do Meio	3,5%	0,1%	1,1%	1,9%	1,4%	1,3%

Designação	Central	Lugo	Coruña	Ourense	Pontevedra	Total por tipologia
Ambiente e Animais Domésticos						
População pela Idade	8,7%	0,9%	9,6%	13,0%	6,2%	7,8%
População pelo género e relação	2,8%	1,0%	0,6%	3,6%	1,0%	1,4%
Vizinhos, Consumo e Usuários, Sociocomunitárias, Socioculturais	8,0%	23,1%	25,5%	27,4%	30,7%	25,7%
Outras Organizações	15,6%	49,9%	22,6%	7,2%	15,1%	21,8%
Total	7,1%	16,3%	30,9%	17,3%	28,4%	100,0%

Fonte: Xunta de Galicia - Publicación electrónica de Rexistros Administrativos.

3. O associativismo nos concelhos das cidades do Eixo Atlântico.

3.1. Considerações prévias.

Parece-nos inegável que o associativismo, quer na Euro-região em geral, quer nos concelhos das cidades do Eixo Atlântico, portuguesas e galegas, pode ser considerado um fenómeno social que muito tem contribuído para a consolidação da democracia. Conforme os dados revelam nas ultimas três décadas, com maior ou menor empenho, generosidade e ambição, foram surgindo novas associações, através das quais os actores sociais têm procurado encontrar novos espaços de luta e de reivindicações politicas e sociais, mas também espaços de consenso e partilha de valores e ideais. Sem dúvida que a este propósito será alargado o consenso social sobre o papel desempenhado pelo movimento associativo no território da Euro-região e das cidades do Eixo Atlântico.

A análise que apresentamos de seguida e que vai no sentido de compreender e explicar, na medida do possível, a situação do associativismo é feita a partir da metodologia dos tipos ideais de Max Weber, o que significa que não se conforma em absoluto com a realidade vivida, nem procura uma verdade acabada sobre tal situação. O nosso propósito é o de encontrar no emanharado de dados e informações escassas, heterogéneas, diferenciadas e dispersas uma forma de poder dominar a complexidade da realidade empírica que nos procurámos observar e registar. Deste modo podemos agrupar os dados em conjuntos mais ou menos abstractos, mas suficientemente legíveis para os podermos apresentar separadamente e compará-los em função de alguns conceitos como finalidades, organização das actividades, gestão e participação, autonomia, partenariado.

3.2 Os números do associativismo.

As organizações que operam no conjunto dos concelhos das nove cidades nas cidades portuguesas do eixo Atlântico são cerca de 2832 representam uma parte significativa das associações sedeadas no Norte de Portugal, correspondendo a 35,2% do total. A taxa de associações por cada mil habitantes situa-se em cerca de 2/1000. Valor ainda assim ligeiramente superior ao verificado no conjunto dos municípios da Região Norte.

Quadro 6. Distribuição do número de habitantes, nº de associações e nº de associações por mil habitantes nos concelhos das cidades portuguesas do Eixo Atlântico – 2004.

Concelhos	Nº de habitantes	Nº de Associações	Nº associações por mil habitantes
Braga	164 192	345	2,1
Bragança	34 750	168	4,8
Chaves	43 667	87	2
Guimarães	159 576	185	1,2
Peso da Régua	18 832	40	2,1
Porto	263 131	870	3,3
Viana do Castelo	88 631	171	1,9
Vila Nova de Gaia	288 749	368	1,3
Vila Real	49 957	138	2,8
Total	1 111 485	2382	2,1

Fonte: Direcção-Geral dos Serviços de Notariado e Instituto Nacional de Estadística.

Como é possível verificar no quadro 6 são os concelhos do Porto, Vila Nova de Gaia e Braga que detêm o maior número de associações no conjunto dos concelhos das cidades portugueses do Eixo Atlântico, existindo uma correlação muito forte entre o número de associações e o nº de habitantes. Portanto é nos concelhos mais populosos que tende a existir um maior número de associações.

Porém, quando se relaciona o número de associações com o número de habitantes torna-se evidente que a dimensão populacional não explica cabalmente o número de associações existentes nos concelhos das cidades portuguesas do Eixo Atlântico. Por exemplo, o Concelho mais populoso, Vila Nova de Gaia, apresenta a taxa de 1 associação por cada mil habitantes e, pelo contrário, o concelho de Bragança apesar de ser um dos menos populosos apresenta uma taxa ligeiramente superior a 5 associações por cada mil habitantes. Em termos comparativos estes números parecem indicar que a dinâmica associativa decresce à medida que o tamanho da população cresce. Além disso, esta taxa parece indicar que existe uma maior dinâmica associativa nos concelhos das cidades do interior face às do Litoral, sendo que neste caso os concelhos de Bragança e Vila Real e Chaves e Peso da Régua apenas são superados pelo concelho do Porto.

Quadro 7. Distribuição das associações dos concelhos das cidades portuguesas do Eixo Atlântico por tipo e por % - 2004.

Concelho	Braga		Bragança		Chaves		Guimarães		Porto		Peso da Régua		Viana Castelo		V Nova Gaia		Vila Real	
Designação	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Assistencial e Saúde	37	10,8	1	0,6	3	3,8	5	2,8	79	9,4	1	3,0	1	0,6	22	6,3	5	3,8
Cultura e Arte	25	7,3	12	7,1	2	2,5	9	5,0	57	6,7	3	8,0	16	9,6	19	5,4	3	2,3
Desporto, ócio, Tempos livres	28	8,2	27	16,1	8	10,0	12	6,7	63	7,5	4	10,0	28	16,7	22	6,3	17	12,9
Educação e Formação	103	30,1	19	11,3	11	13,8	83	46,1	206	24,4	8	20,0	43	25,7	131	37,4	21	15,9
Laboral, Sindical, Profissional	26	7,6	19	11,3	12	15,0	14	7,8	136	16,1	6	15,0	20	11,9	24	6,9	21	15,9
Paz, Solidariedade Internacional, etc.	19	5,5	6	3,6	5	6,3	9	5,0	71	8,4	6	15,0	10	6,0	50	14,3	17	12,9
Protecção e Defesa do Meio Ambiente e Animais Domésticos	5	1,5	5	3,0	1	1,3	1	0,6	11	1,3	1	3,0	5	3,0	5	1,4	2	1,5
População pela Idade	21	6,1	5	3,0	2	2,5	7	3,9	32	3,8	4	10,0	8	4,8	15	4,3	5	3,8
População pelo género e relação	1	0,3	1	0,6	0	0	1	0,6	4	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0
Vizinhos, Consumo e Usuários, Sociocomunitárias, Socioculturais	65	19,0	66	39,3	36	45,0	37	20,6	142	16,8	6	15,0	34	20,4	58	16,6	40	30,3
Outras Organizações	12	3,5	7	4,2	0	0	2	1,1	44	5,2	1	3,0	2	1,2	4	1,1	1	0,8
Total	342	100	168	100	80	100	180	100	845	100	40	100	167	100	350	100	132	100

Fonte: Direcção-Geral dos Serviços de Notariado.

Apesar das dificuldades classificatórias encontradas, podemos considerar que estamos perante um quadro associativo bastante variado e que, não obstante existirem algumas diferenças entre concelhos, o mesmo se estrutura em ternos da sua representatividade quantitativa em torno de três sectores, os quais congregam a maioria das associações existentes. Assim, predominam as associações registadas nos sectores de educação e formação com um total de 625 associações, sobretudo associações de pais de alunos do ensino básico. A estas seguem-se as associações registadas no sector de vizinhos, consumo e usuários, sociocomunitárias, socioculturais, com 484 associações registadas, constituindo as associações socioculturais o tipo dominante. O terceiro sector associativo mais representativo é o constituído pelas associações de Desporto, ócio, tempos livres com 209 associações, representado especialmente pelas associações desportivas. Os sectores associativos menos tradicionais, como o das associações que se interessam pelas problemáticas do género, idade, relação, estão muito pouco representadas e o seu número pode considerar-se residual, com excepção para os concelhos de Braga, do Porto e de Vila Nova de Gaia, os três concelhos mais populosos onde se incluem as cidades portuguesas do Eixo Atlântico.

Na região da Galiza, comparativamente com o que acontece no Norte de Portugal existe um tecido associativo mais expandido. Sem dúvida que se trata de um associativismo comparativamente mais poderoso, quer em termos absolutos quanto ao número de associações nos diversos sectores, quer em termos relativos, quanto ao número de associações por habitante. Existem mais associações e outras entidades sem fins lucrativos de toda índole, o que faz pressupor que são um apoio muito importante da participação dos cidadãos da Galiza.

Esses indicadores parecem confirmar que os cidadãos das cidades galegas do Eixo Atlêntico participam mais activamente que os seus congéneres portugueses nos eventos desportivos, culturais e sociais, reconhecendo às associações um papel muito relevante no desenvolvimento cultural e social, enquanto componente do desenvolvimento geral das comunidades locais e provinciais.

Quadro 8. Distribuição do numero de habitantes, nº de associações e nº de associações por mil habitantes nos concelho das cidades galegas do Eixo Atlântico – 2004.

Cidades Galegas do Eixo Atlântico	Nº de Associações	Nº de habitantes	Nº Associações/1000 habitantes
ACoruña	1546	243.902	6,4
Ferrol	318	78.764	4
Lugo	311	91.158	3,4
Monforte de Lemos	57	19.710	2,9
Ourense	1256	109.475	11,5
Pontevedra	267	77.993	3,4
Santiago de Compostela	526	92.339	5,7
Vigo	643	292.566	2,2
Vilagarcía de Arousa	199	34.469	5,6
Total	5153	1.040.576	5

Fonte: Xunta de Galicia - Publicación electrónica de Rexistros Administrativos
e Instituto Galego de Estatística – Censos 2001.

Quadro 9. Distribuição das associações das cidades galegas do Eixo Atlântico por tipo em número e por % - 2004.

Designação	Santiago Compostela		Lugo		Pontevedra		Vilagarcia de Arousa		Ourense		Ferrol		Vigo		Corunha		Monforte de Lemos	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Assistencial e Saúde	33	6,3	21	6,8	19	7,1	9	4,5	64	5,1	32	10,1	75	11,7	80	5,2	10	17,5
Cultura e Arte	68	12,9	43	13,8	40	15,0	5	2,5	271	21,6	55	17,3	109	17,0	305	19,7	9	15,8
Desporto, ócio, Tempos livres	92	17,5	64	20,6	65	24,3	13	6,5	198	15,8	35	11,0	136	21,2	172	11,1	1	1,7
Educação e Formação	8	1,5%	15	4,8	15	5,6	22	11,1	72	5,7	35	11,0	48	7,5	113	7,3	0	0
Laboral, Sindical, Profissional	116	22,1	10	3,2	13	4,9	1	0,5	100	8	18	5,7	23	3,6	7	0,5	6	10,5
Paz, Solidariedade Internacional, etc.	39	7,4	25	8,0	17	6,4	8	4	14	1,1	33	10,4	41	6,4	4	0,3	3	5,3
Protecção e Defesa do Meio Ambiente e Animais Domésticos	9	1,7	3	1,0	6	2,2	4	2	10	0,8	6	1,9	12	1,9	15	1,0	1	1,7
População pela Idade	66	12,5	17	5,5	13	4,9	7	3,5	238	18,9	18	5,7	55	8,6	141	9,1	3	5,3
População pelo género e relação	5	1,0	5	1,6	9	3,4	8	4	35	2,8	14	4,4	39	6,1	5	0,3	1	1,7
Vizinhos, Consumo e Usuários, Sociocomunitárias, Socioculturais	59	11,2	97	31,2	64	24,0	123	61,8	131	10,4	56	17,6	103	16,0	186	12,0	21	36,8
Outras Organizações	31	5,9	11	3,5	6	2,2	0	0	123	9,8	16	5,0	2	0,3	518	33,5	2	4
Total	526	100	311	100	267	100	199	100	1256	100	318	100	643	100	1546	100	57	100

Fonte: Xunta de Galicia - Publicación electrónica de Rexistros Administrativos
e Instituto Galego de Estatística -Censos 2001.

Apesar de se manterem algumas dificuldades classificatórias como as encontradas no caso português, as mesmas estão bastante atenuadas devido à forma como está organizado o Registo Central das Associações que consultámos.

Assim, no caso dos concelhos das cidades galegas do Eixo Atlântico podemos considerar que estamos perante um quadro associativo bastante mais variado do que no caso português e que, apesar de algumas diferenças entre concelhos, o mesmo se estrutura, em ternos da sua representatividade quantitativa em torno de três sectores, os quais congregam a maioria das associações existentes.

Assim, predominam as associações registadas nos sectores de cultura e arte com um total de 905 associações registadas, sobretudo associações culturais. A estas seguem-se as associações registadas no sector de vizinhos, consumo e usuários, sociocomunitárias, socioculturais, com 840 associações registadas, constituindo as associações de vizinhos o seu núcleo central. De resto estas associações constituem o principal tipo de associações da Galiza e a sua acção é socialmente bastante relevante. O terceiro sector associativo mais representativo é o constituído pelas associações de desporto, ócio, tempos livres com 776 associações, representado especialmente pelas associações desportivas. Os sectores associativos menos tradicionais, como o das associações que se interessam pelas problemáticas do género, idade, relação, estão razoavelmente represenatados e o seu numero pode considerar-se realtivamente importante na generalidade dos nove concelhos em que se incluem as cidades galegas do Eixo Atlântico.

Importa chamar a atenção para algumas diferenças sensíveis entre o desenvolvimento da Galiza e do Norte de Portugal em termos do associativismo, sobretudo em termos da diversidade da representatividade e dos serviços prestados pelas associações da Galiza às populações locais.

Como exemplo, pode apontar-se a acção do associativismo no que respeita à presença e ao papel das associações de vizinhos e das associações não tradicionais, como é o caso das associações de mulheres.

Das primeiras deve realçar-se o seu papel na promoção da melhoria da situação espiritual e material dos vizinhos, através da promoção de inúmeros serviços sociais e na promoção da cultura e dos bons costumes da convivência, bem como a defesa dos direitos ligados ao urbanismo e à educação formal. Das segundas deve realçar-se os prestimosos serviços de apoio, de assessoria, de orientação pessoal, social e laboral, de formação e de organização de actividades de recreio e lazer no campo da mulher.

3.3 A dinâmica da participação dos cidadãos na vida asociativa.

Um dos maiores problemas do associativismo na Euro-região também existe nos concelhos das cidades do Eixo Atlântico. Consiste, justamente, no baixo índice de adesão das pessoas e também nas dificuldades dos dirigentes associativos em conseguirem que uma significativa fatia dos associados cumpram os seus deveres de participação, quer em termos de assumirem responsabilidades directivas, quer inclusive no próprio pagamento das quotizações a que estão obrigados.

Quadro 10: Percentagem de pessoas que em Portugal e na Europa pertencem a associações e que participam habitualmente segundo o tipo de associação - 1998

Tipo de Organização	Pertença		Activismo	
	Portugal	Europa	Portugal	Europa
Desportiva e Recreativa	14	18	6	6
Religiosas	11	12	6	6
Culturais	8	9	4	4
Sindicatos	5	9	1	2
Grupos políticos	5	5	3	2
Bem-estar	5	6	3	4
Assoc. profissionais	4	7	1	2
Apoio à saúde	3	4	2	2
Trabalho com juventude	3	4	2	3
Redução da pobreza, Desemprego	2	2	1	2
Ecológicas	1	4	1	2
Protecção de Animais	1	3	1	1
3º Mundo/ Direitos Humanos	2	2	1	1
Pacifistas	1	1	0	1
Feministas	0	3	_	1
Outras	3	6	2	3

Fonte: IED, in Manuel Braga da Cruz, obra citada.

Se atentarmos nos quadros que contém os dados da participação nas associações, quer em temos de simples pertença, quer em termos de envolvimento nas actividades, percebe-se claramente como é baixo o nível de participação dos cidadãos da Euro-região na vida associativa. De um modo simples pode dizer-se que a tão elevado índice de prevalência do fenómeno associativo correspondem reduzidos índices de participação da generalidade dos cidadãos. Valores que, embora indicando uma taxa de participação menor, estão mais ou menos alinhados pelos padrões europeus conforme alguns dos dados disponíveis dão conta (cf. Quadros 10 e 11).

Quadro 11. Percentagem de pessoas que na Galiza pertencem a associações e que participam habitualmente segundo o tipo de associação – 2002.

Galiza	Pertença	Activismo
Sociedades recreativas, deportivas e culturais	20,33	11,40
Asociacións empresariais e profesionais	5,59	2,12
Asociacións de mulleres	2,55	1,14
Asociacións sociais e de axuda	4,32	2,16
Asociacións de veciños	13,31	4,20
Asociacións de consumidores	0,87	0,33
Clubes de xubilados	2,38	1,02
Partidos políticos e sindicatos	5,80	1,54
Outro tipo de colectivos	0,27	0,19

Fonte: Instituto Galego de Estatística - Enquisa de condicións de vida das familias 2002.

Os dados referem-se a população com mais de 14 anos.

Como estes dados estão de acordo com as informações que fomos recolhendo podemos generalizar a sua interpretação à situação nos concelhos das cidades do Eixo Atlântico, mostrando como é reduzido o número de associados que exerce o seu estatuto em termos de efectividade, facto que fragiliza sobremaneira a capacidade de acção de muitas associações, sendo responsável pela elevada taxa de inactividade existente. Calcula-se que cerca de 30% a 40% das associações existentes não tenham qualquer actividade, podendo considerar-se factualmente extintas.

Uma explicação, no caso português, segundo Manuel Braga da Cruz (1998), para este facto pode dever-se ao facto do regime autoritário do Estado Novo ter desincentivado e reprimido a vontade de participação política e social que se instalou por toda a Europa no final da II Grande Guerra Mundial. Tal política repressiva posta em prática durante décadas moldou os quadros mentais e sociais dos portugueses em matéria de associativismo. De tal forma, que nem mesmo a explosão associativa que se seguiu ao 25 de Abril de 1974, nem o crescimento exponencial do número de associações no período após a adesão de Portugal à Comunidade Europeia conseguiram inverter.

Se a isso juntarmos uma certa cultura dominante que remete para o Estado, para o caciquismo político e social e para a crescente tendência individualista própria dos modelos neo-liberais emergentes, podem acrescentar-se algumas explicações para as baixas taxas de participação política e cívica que se reflectem na participação dos cidadãos no movimento associativo.

Aliás, conforme referimos, para isso também pode ter contribuído um dos impactes negativos dos programas europeus de incentivo ao desenvolvimento de actividades associativas, por via da participação ou não em projectos financiados por esses programas, que segmentou o próprio movimento associativo em organizações poderosas e de enorme influência social e organizações débeis que encerraram portas ou que se vão esvaziando lentamente correndo sérios riscos de encerramento a breve prazo.

Por isso, podemos afirmar que se existem numerosas associações no território dos concelhos das cidades do Eixo Atlântico tal não parece corresponder a uma participação generalizada dos seus associados e restantes cidadãos. Pelo contrário, parece antes parece que a mais recente explosão de associações obedeceu a impulsos sociais muito orientados para a resolução institucional de necessidades ou problemas que incomodam o corpo ou as consciências.

Susana Martins (2004) baseando-se nos dados de alguns estudos sobre participação associativa que mostram a composição da estrutura social das associações traça o perfil do cidadão participante: homem com idade compreendida entre os 30 e os 45 anos, com elevado nível de escolaridade, residente em meio urbano, solteiro e sem filhos, i.e., em termos classicistas, membro da nova pequena burguesia. São em regra profissionais qualificados ligados à área social ou ao ensino. Alguns dados recolhidos nesta pesquisa indiciam que no conjunto dos concelhos da Euro-região o perfil de participação associativa não deve ser muito diferente do atrás traçado.

A própria autora citada mostra que existe uma relação estreita entre a taxa de participação associativa e as orientações dos actores sociais quanto à sua vontade de contribuírem para a transformação e reforma do

sistema social, bem como uma partilha, mais ou menos geral, de valores como a justiça social, a democracia, a igualdade, o respeito pelos direitos humanos, autonomia, cooperação, ciência e, sobretudo pensamos, da vontade de preservação de um futuro de vida sem riscos com a adopção de padrões de boas práticas sociais e ambientais.

Obviamente os valores destas pessoas contrastam nitidamente com os valores dominantes de tipo edonista, com a cada vez menor confiança nas instituições, sobretudo nas instituições políticas e com a descrença generalizada dos cidadãos nas suas capacidades para alterarem o estado das coisas.

Um outro indicador dessa tendência geral para o marasmo participativo pode ser a continuada quebra da taxa de sindicalização em todos os sectores da actividade económica.

Não obstante estes considerando a verdade é que, embora prevaleçam as organizações próprias de um modelo tradicionalista, como referimos, na generalidade dos concelhos estudados começam a ganhar corpo as associações ligadas aos novos movimentos sociais, aglutinando em si pessoas com elevada capacidade militante e potencial participativo. Será o caso das associações ligadas às grandes causas mundiais pela paz e desenvolvimento, ao património ambiental, ao consumo, às questões étnicas, de género e idade e de um modo geral às questões de natureza cívica e identitária, a que já fizemos referência.

3.4. O modelo de governo das associações.

O modelo de governo das associações é globalmente muito semelhante e caracteriza-se pelo facto da estrutura dirigente assentar em três orgãos, a assembleia geral, a direcção e o conselho fiscal. Os cargos correspondentes são exercidos gratuitamente por grupos de sócios voluntários, portanto sem direito a qualquer remuneração, e que são eleitos democraticamente, por períodos de tempo que, em regra, não ultrapassam três anos. Devido às reconhecidas dificuldades de participação dos associados na vida associativa o perfil dos dirigentes eleitos, parece estruturar-se à volta das pessoas com maior propensão, interesse pessoal ou politico na existência e na continuidade das associações, nomeadamente pessoas ligadas aos partidos políticos locais e/ou aos poderes municipais e regionais ou por si apoiadas.

Do ponto de vista económico asseguram a sua sobrevivência material a partir das quotizações dos seus associados, em regra de baixo valor monetário, e dos apoios financeiros e materiais públicos dos estados nacionais, da União Europeia e, muito especialmente, das autarquias locais, concedidos para a realização das suas actividades e projectos, complementados pela atribuição de subsídios diversos obtiidos junto de outras entidades públicas e privadas.

A esses proveitos se deve acrescer o pagamento de bens e serviços quando existem, que são realizados para benefício dos seus associados ou da comunidade em geral. Algumas das associações que prestam serviços pagos pelo seu publico e que também realizam projectos subvencionados regularmente pelos orçamentos nacionais, regionais ou comunitários, tendem a dispor de uma maior solidez financeira do que as que vivem apenas dos donativos e das contribuições dos seus associados.

3.5. Alguns tópicos sobre a legislação de enquadramento.

No que respeita à legislação portuguesa de enquadramento das actividades associativas, a primeira referência vai para o ano de 1974, ano em que foi publicado o Decreto-Lei nº. 594/74 de 11 de Novembro[3] que reconhece o direito à associação e à livre constituição de associações, subordinando-as exclusivamente ao princípio da especialidade dos fins prosseguidos e ao respeito pelos valores democráticos. A capacidade jurídica das associações está portanto submetida ao princípio da especialidade, a partir do qual lhes são reconhecidos os direitos e deveres necessários e adequados para a prossecução das suas finalidades.

A partir do ano de 1976, com a entrada em vigor da nova Constituição da República portuguesa consolidam-se os princípios atrás enunciados (artº 46º da CRP).

O quadro jurídico do direito de associação completa-se com o estabelecido nos artigos 157º a 184º do Código Civil, existindo ainda uma numerosa legislação específica que se aplica aos diferentes tipos de associações existentes.

Importa referir que segundo lei portuguesa não existe uma definição concreta e precisa do tipo de organização que se deve considerar como sendo uma associação, remetendo para a doutrina a sua definição. Também não impõe um número mínimo de fundadores, nem qualquer restrição à participação de cidadãos estrangeiros, os quais salvo disposições especiais dos próprios estatutos associativos podem ser livremente membros activos de qualquer associação.

Em Portugal são, genericamente, reconhecidas três formas de associação: 1) associações privadas sujeiras ao regime geral; 2) associações privadas sujeitas a regime especial (caso das cooperativas e das associações de solidariedade social); 3) associações sem personalidade jurídica (associações não reconhecidas e comissões especiais).

As associações portuguesas adquirem personalidade jurídica logo após a autenticação do seu acto constitutivo por um notário, desde que seja respeitado o disposto no número 1 do art.º 167º do Código Civil. A publicação dos estatutos, que deve obedecer a um conteúdo mínimo obrigatório, deve fazer-se no Diário da República de forma a promover o reconhecimento da associação perante a sociedade, ou seja, a produzir eficácia social e jurídica. Por essa razão o seu registo é obrigatório, mas não adquire, no caso das associações privadas sujeitas a regime geral, uma função constitutiva, mas apenas uma simples função publicitária.

Às associações não está vedada a finalidade económica, inclusive que os seus associados obtenham ganhos patrimoniais das actividades associativas. Apenas se exige que esses ganhos não se confundam com os lucros financeiros no sentido restrito do conceito.

[3] O Decreto-Lei 71/77 de 25 de Fevereiro, alterou a redacção do artº 4º.

Importa ainda referir que em caso de liquidação de uma associação a lei estabelece uma distinção entre os bens patrimoniais obtidos por legado ou doação sob condição ou destinados a certos fins e os outros bens. No caso dos primeiros, devem ser atribuídos a uma outra pessoa colectiva que os utilize para prosseguir os mesmos fins que levou à sua atribuição. No caso dos segundos os membros da associação podem, nos termos estatutários ou da decisão da assembleia-geral, decidir a quem vão ser atribuídos.

No que respeita à legislação espanhola, a mesma ancora-se na Constituição de 1978 que reconhece, no seu artigo 22º, o direito de associação. Esse direito encontra-se, actualmente, regulado pela Lei Orgânica 1/2002 de 26 de Março. Nos termos da lei uma associação define-se como um conjunto de pessoas físicas e jurídicas que se agrupa voluntariamente para perseguir um fim ou um objectivo comum, mediante uma forma de organização, à qual o direito confere uma personalidade.

Uma associação considera-se formalmente criada após a celebração de um acto de constituição acordado entre os seus sócios fundadores, os quais têm de ser pelo menos três. Deste acto advém o vínculo de união entre os associados que se completa mediante a aprovação dos estatutos.

O Decreto Real nº 1497/2003 de 28 de Novembro estipula que as associações de âmbito estatal devem inscrever-se no Registo Nacional das Associações do Ministério do Interior e que, em caso de mudança de estatutos e de outros dados de identificação o devem comunicar aos serviços desse registo para actualização.

O mesmo Decreto determina que as associações que operam no âmbito exclusivo da Região Autónoma da Galiza devem registar-se na respectiva Consellería ou em qualquer das suas Delegações.

Portanto, o Registo Central das Associações da Comunidade Autónoma da Galiza é o órgão que tem competência legal para efectuar o registo das associações que operam na Região da Galiza e que tenham aí o seu domicílio. Para efeitos de publicitação da sua constituição a inscrição de uma associação deverá efectuar-se no Registo Provincial de Associações da Junta da Galiza, devendo a mesma ser solicitada na delegação da Consellería de Justiça, Interior e Relações Laborais da província onde a associação tiver estabelecido o seu domicilio. Compete ao Registo Central das Associações da Comunidade Autónoma da Galiza comunicar ao Registo Nacional das Associações do Ministério do Interior as inscrições de associações efectuadas na Região da Galiza.

Por sua vez, a constituição de uma confederação, federação ou união de associações (coordenadora ou plataforma), que pode ser de tipo sectorial, em função de objectivos ou actividades semelhantes e/ou territorial, se pertencer à mesma localidade ou região (local, comarcal, autonómica ou estatal), a sua inscrição obedece ao disposto na Lei Orgânica 1/2002 de 22 de Março e deve ser feita no Registo Nacional se for de âmbito nacional. No caso de ser de âmbito exclusivamente regional da Galiza poderá ser feita na delegação provincial da Consellería de Justiça, Interior e Relações Laborais.

3.6. O enquadramento fiscal das actividades asociativas.

Uma matéria relevante para a gestão da vida e das actividades associativas prende-se com o regime fiscal que se aplica ao movimento associativo. Valerá a pena deixar aqui um breve resumo da situação das associações portuguesas perante a fiscalidade, no que respeita ao regime de benefícios fiscais nos impostos directos, e indirectos e nas regras de fiscalização das suas contas. De acordo com a legislação fiscal as associações têm direito a um tratamento especial tanto em matéria de impostos directos como de impostos indirectos, cuja concessão implica um controlo interno e externo através da fiscalização das suas contas pelas entidades competentes nesse domínio[4].

No que se reporta às associações que operam na Galiza, de acordo com a Lei Orgânica 1/2002 de 22 de Março (artigos 32, 33, 34, 35 e 36), as associações podem obter o estatuto de utilidade pública, desde que obtenham reconhecimento oficial pelos poderes públicos de que exercem funções de interesse geral para a sociedade onde se inserem. As associações que funcionam no âmbito da Galiza podem ser reconhecidas como associações de utilidade pública solicitando esse estatuto no Registo Central das Associações da Comunidade Autónoma da Galiza.

[4] Impostos directos: As isenções previstas no artº 13º da Sexta Directiva do IVA; Isenções sobre cuidados médicos ou paramédicos, estabelecimentos de ensino, actividades artísticas, serviços de seguros e de assistência social; Aplicação de taxa zero a produtos alimentares, jornais, revistas e livros de carácter cultural, produto farmacêuticos e assimilados, transporte de passageiros, serviços médicos e espectáculos;

Impostos indirectos: Redução do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) e não consideração das quotas dos associados e das subvenções financeiras às actividades relacionadas com as finalidades das associações; Isenção de IRC desde que possuam o estatuto de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa ou apenas utilidade pública simples (caso prossigam fins exclusivamente científicos ou culturais, de caridade, assistência ou beneficência), de instituições particulares de solidariedade social ou associadas. A concessão da isenção é concedida por despacho do Ministro das Finanças e pode variar em função dos fins prosseguidos. Os donativos efectuados pelas pessoas singulares às associações podem ser deduzidos até 15% do seu rendimento liquido colectável; Os donativos efectuados pelas pessoas colectivas podem ser deduzidos aos seus lucros sujeitos a impostos, na sua totalidade até ao limite de 0,2% do volume de negócios e até 50% do seu montante além desse limite.

Fiscalização às contas: As contas são obrigatoriamente controladas por um conselho fiscal; A concessão de isenções fiscais obriga as associações a manterem a sua contabilidade à disposição dos serviços da administração fiscal.

É a concessão deste estatuto que confere às associações o máximo de isenções e benefícios fiscais, mas implica em contrapartida um controlo administrativo e económico mais efectivo e o cumprimento de várias obrigações. A maioria das isenções fiscais e benefícios previstos para as organizações sem fins lucrativas estão estabelecidas na Lei nº 49/2002, Lei Orgânica 1/2002, de 22 de Março, Lei 49/2002, de 23 de Dezembro, R.D. 776/1998 e R.D. 296/2004, de 20 de Fevereiro[5].

3.7. A diversidade das finalidades das associações.

As associações existentes nos dievrsos concelhos das cidades do Eixo Atlântico, como de resto no conjunto da Euro-região, têm centrado as suas actividades em três grandes domínios de intervenção, que se podem subdividir num leque bastante diversificado de de actividades. O domínio principal, por ser aquele que é desenvolvido pelo maior número de associações existentes é do tipo cultural, desportivo e recreativo. O segundo domínio pode classificar-se de sócio-económico e desenvolve-se através de actividades educativas, formativas, prestação de cuidados de saúde e de solidariedade social a crianças e idosos, melhoria das condições de vida dos habitantes locais, e muitas actividades do género. O terceiro domínio, pode rotular-se de político- reivindicativo e concretiza-se na realização de actividades que assentam na informação e reinvindicação de direitos (minorias, mulheres, idosos, crianças) e de protecção da vida e do meio ambiente.

As informações recolhidas, ainda que esparsas, mostram que as actividades desenvolvidas pelo conjunto das organizações são variadíssimas. Muito embora exista uma tendência para as associações realizarem actividades relacionadas com o seu objecto, a verdade é que algumas realizam actividades que vão para além do que seria de esperar. Aparentemente, a maioria das organizações são pequenas, possuindo poucos ou nenhuns trabalhadores ao serviço, servindo-se de pequenos grupos de associados ou dirigentes para realizar as actividades. No entanto, existe uma minoria de organizações que estão bastante estruturadas, possuindo muitos profissionais, vários serviços e equipamentos sociais, e certamente, os seus orçamentos anuais são bastantes elevados. Entre essas actividades diversificadas destacam-se as seguintes:

a) Combate aos problemas sociais, com a finalidade de fomentar, informar, formar, divulgar e agir sobre os mais diversos tipos de carências e desvantagens sociais;

[5] Isenções sobre: Quotas dos sócios; Subvenções da própria actividade, desde que não relacionadas com explorações económicas não isentas; Rendimentos de capital mobiliário, não retenção pelas entidades financeiras; Rendimentos provenientes de arrendamento de espaços das associações; incremento e diminuição onerosa de bens; Donativos prestados e recebidos; Rendimentos derivados de donativos e doações; Isenção de pagamento do IAE (Imposto sobre Actividades Económicas) no caso das associações de pessoas com deficiência, no caso das actividades pedagógicas, científicas, assistenciais e de emprego relacionadas com o ensino, reabilitação e tutela de pessoas ou das vendas de produtos das suas oficinas, sempre que os lucros da venda se destinem a financiar a aquisição de matérias primas ou a sustentação do estabelecimento; Benefícios fiscais a doadores individuais e colectivos;
Devem além disso, ter uma contabilidade duplamente organizada; Prestar contas nos seis meses seguintes ao fecho de cada exercício; Apresentar as contas ao organismo público encarregue do registo da associação. Elaborar relatório de actividades e contas do exercício anterior.

b) Desenvolvimento de variadas actividades de cultura, desporto, recreio e lazer, em áreas tão diversificadas como o teatro, a música, cantares e danças a multimédia, o montanhismo, o futebol, a pesca desportiva, o atletismo, o ténis de mesa, os desportos de aventura e os desportos motorizados, bem como o incentivo à criação artística e ao aproveitamento de tempos livres dos seus associados e da população em geral;

c) Promoção e dinamização de projectos de utilidade pública para desenvolvimento do tecido social através da celebração de protocolos e acordos com outras entidades (públicas ou privadas). Jogos tradicionais, realização de torneios de matraquilhos, snooker, sueca, xito, passeios culturais e idas a espectáculos, aeróbica, dança, anti-atress, festivais de folclore, etc;

d) Contribuição para a transformação dos modos de vida e recuperação dos hábitos dos lugares de origem e para divulgação dos costumes dos locais onde se inserem através das danças, cantares e trajes, em constante interacção com as populações através da cultura, das artes e das tradições populares, procurando divulgar, como cantavam, dançavam e trajavam os seus antepassados. Ainda actividades relacionadas com as tradições ligadas às fainas agrícolas, incluindo a recolha e divulgação de cantares populares de caracter religioso; Exposição de trajes e utensílios antigos, encontros de cantores de Janeiras e Reis, festivais de folclore. Trabalhos de pesquisa e recolha dos usos e costumes desde trajes, danças e cantares, artesanato, lendas…

e) Realização de acções e actividades na esfera da defesa da natureza, dos animais, da vida selvagem e do património natural de forma a reduzir ou eliminar os actos cruéis cometidos contra os animais e as agressões ao património natural e ambiental;

f) Promoção de actividades no domínio dos corporativismos profissionais, promovendo a reflexão e a melhoria das carreiras, estatutos e condições de trabalho dos seus associados, a formação e a organização de eventos de reflexão e troca de experiências, como seminários, congressos ou encontros, a edição e publicação de livros, revistas e outros documentos;

g) Implicação no combate às diferanças e às desigualdades sociais dos cidadãos com desvantagens sociais, físicas, mentais e sensoriais e a sua promoção intelectual, moral e social com vista à integração na sociedade em condições de igualdade de tratamento e de oportunidades. A criação e a promoção de serviços que ajudam a melhorar a qualidade de vida das pessoas nessa situação a partir de acções, projectos e programas de nível científico, médico e social;

h) Estabelecimento de cooperação solidária com os povos de países em vias de desenvolvimento através da participação em projectos de desenvolvimento humano, promovendo a melhoria das suas condicões sanitárias, educativas, sociais e produtivas;

i) Promoção da educação, da cidadania e da participação valorizando a educação para a cidadania, através dos agentes educativos como a família, a comunidade e a escola, fomentando a participação dos pais e encarregados de educação na vida escolar dos seus educandos;

j) Desenvolvimento da investigação cientifica, divulgação de estudos e práticas científicas, através de projectos de aprofundamento de conhecimentos teóricos e práticos;

k) Organização de colóquios, conferências, encontros e seminários sobre as mais variadas temáticas: saúde e nutrição, violência doméstica, prevenção, sexualidade, comunicação nos grupos, primeiros socorros, etc;

l) Disponibilização de serviços de assesoria jurídica familiar, laboral, psicológica e de acompanhamento aos processos administrativos e burocráticos, apoio e informação geral e divulgação de informação proveniente de entidades públicas e privadas;

m) Desenvolvimento de projectos de reabilitação, prevenção e reinserção de pessoas dependentes (drogas, alcoól, tabaco);

n) Formação pessoal e profissional e apoio na elaboração, gestão e concretização de projectos no âmbito social;

o) Actividades de apoio à integração linguìstica dos imigrantes;

p) Organização de manifestações e outras campanhas nas ruas e acções de intervenção e de pressão política sobre os responsáveis políticos.

3.8. Modos de gestão e participação.

Os dados disponíveis parecem indicar que a participação dos cidadãos na gestão das associações se faz por dois processos distintos consoante se trata de participar em escolhas e decisões de natureza estrutural ou de natureza corrente. No primeiro caso as decisões são tomadas ou ratificadas em assembleias-gerais abertas à participação de todos os sócios e em que todos podem votar. No segundo caso, as decisões são tomadas apenas, por via de consensos ou por maioria de votos, no seio das direcções das asscociações ou pelos seus presidentes.

Em todo o caso, os associados participam, de forma directa ou indirecta, nas decisões e contribuem para que as associações assumam o seu papel dentro da sociedade civil enquanto veículos de participação social. Desta forma, os cidadãos estão a partilhar as suas ideias, os seus problemas e interesses acedendo directamente à própria gestão da sociedade envolvente.

Diferente é saber até que ponto os associados exercem os seus deveres e direitos de participação cidadã, como exige um compromisso consciente e activo com as associações a que pertencem e o fomento dos valores próprios das suas associações. Embora não existam dados que qualifiquem os tipos e níveis de participação dos cidadãos associados nas associações dos concelhos a que pertencem as cidades do Eixo Atlântico, as informações recolhidas parecem confirmar que a presença e a participação dos membros da esmagadora maioria das associações existentes nos trabalhos, nos eventos e nas reuniões desenvolvidas são bastante escassas. Aparentemente, esses indicadores participação apenas adquirem alguma expressão

significativa quando estão em causa os interesses egoístas e corporativos de cada um, indicando que esses interesses predominam sobre os interesses colectivos.

De um modo geral tendem a participar apenas indivíduos ou grupos que a associação defende ou apoia e quando essa defesa ou apoio é considerada crucial para os interesses desses grupos ou pessoas, de tal modo que o desenvolvimento de um voluntariado ao nível associativo é também ele bastante pequeno e, quando existe, bastante rudimentar e efémero.

Tal facto parece dever-se a três factores fundamentais que afectam a maioria dos associados: 1) uma alegada falta de tempo disponível; 2) uma incapacidade para se inserirem na dinâmica associativa e; 3) falta de interesse em participar pelos mais diversos motivos, como a indisponibilidade para se envolverem mais do que na simples qualidade de sócio ou a falta de benefícios e estímulos que levem a uma maior participação.

3.9. Os níveis de autonomia das associações.

De um modo geral a autonomia das associações existentes nos concelhos das cidades do Eixo Atlântico no que concerne ao exercício das suas funções e na criação das suas próprias agendas de actividade parece variar segundo as ligações das associações aos poderes instituídos.

Por um lado, a grande maioria das associações parece dispor de uma autonomia financeira bastante ampla, embora fraca do ponto de vista dos recursos de que dispõe. Essa autonomia implica que as actividades associativas estão reduzidas ao mínimo e que os seus dirigentes se limitam a manter as portas abertas. São as associações que apenas dispõem de financiamentos regulares exclusivamente provenientes dos próprios associados, da promoção de alguns eventos (rifas, quermesses, vendas de artefactos, almoços, festivais diversos, etc) e de donativos esporádicos recebidos de entidades privadas (pessoas singulares ou colectivas) ou públicas, em regra de pequeno montante. Neste caso dispõem de liberdade na gestão dos activos financeiros disponíveis e não se submetem ao controlo das suas contas por terceiros.

Por outro lado, uma pequena mas significativa parte das associações existentes possue meios de financiamento próprios muito reduzidos comparativamente com os elevados fluxos de recursos que recebem de entidades públicas em especial (municipais, estatais ou comunitárias) para apoio à realização de actividades inseridas em programas de interesse geral. Movimentam grandes somas de dinheiro e possuem quadros de profissionais bastante numerosos. No entanto possuem, por isso, uma autonomia financeira restrita, tendo de se submeter ao controlo político, económico, administrativo e até técnico dos seus financiadores públicos.

3.10. As redes associativas e as relações de partenariado.

Teoricamente a articulação e a formação de redes interassociativas ou simples parcerias entre as associações e outras entidades públicas e privadas são apontadas como um ideal do movimento associativo. Nos estatutos das organizações sem fins lucrativos tal objectivo é parte integrante das estratégias de afirmação das associações no espaço público e social, quer estatal quer da sociedade civil.

Neste estudo não foi possível determinar qual a extensão das relações de parceria envolvendo as associações da Euro-região. Ainda assim, as poucas informações disponíveis mostram que os níveis de colaboração, intercâmbio de experiências e serviços entre as associações do mesmo tipo ou entre associações de diferentes tipos são bastante escassas. Embora existam algumas uniões, federações e confederações associativas no espaço da euroregião, na maioria dos casos, a participação inter-associativa não tem expressão material. Na verdade, os indicadores dispersos que existem apontam para a existência de um ideal de partenariado que é desejado por muitos mas pouco praticado.

Pode dizer-se que neste domínio o movimento associativo na própria eurotegião está em fase de avaliação das possibilidades e potencialidades do desenvolvimento de actividades em cooperação ou parceria com outras associações, entidades privadas e instituições públicas nacionais e internacionais, nomeadamente ao nível da constituição de acordos e protocolos formalmente estabelecidos.

De um modo geral os dados apontam também para que as redes e as parcerias estabelecidas sejam dominantemente do tipo vertical, com as associações a não disporem do mesmo espaço de decisão e de influência que alguns dos outros parceiros associados. Quer dizer que na maioria das redes identificadas, existe uma hierarquização com as associações alinhadas a não disporem do mesmo peso político e capacidade de decisão, dado que os objectivos da participação das associações na maioria dessas redes são de tipo económico e financeiro e não para a satisfação de reinvindicações conjuntas. O que não significa que não existam, em algumas dessas redes, relações de parceria de base horizontal, onde todos os parceiros dispõem do mesmo grau de influência e decisão.

4. O associativismo nos *websites* das câmaras municipais das cidades do Eixo Atlântico.

A informação conforme a recolhemos dos *websites* das associações da euroregião, apresenta-se em regra estruturada de diferentes formas, variando consoante o desenho e organização dos *websites* dos vários municípios.

A informação recolhida não tem um padrão comum pois aparece bastante dispersa pelas diferentes páginas dentro de cada website e organizada segundo os mais variados critérios. Comparativamente, e apesar de não se poder considerar perfeita, a presença do associativismo nos *website*s das cidades galegas do Eixo Atlântico é bem melhor do que a que se observa na maioria dos sites nas cidades portuguesas, sendo disponibilizada em muito maior quantidade e estando melhor estruturada, com excepção do município do Concelho de Monforte de Lemos cujo *website* está desactivado.

Trata-se portanto de uma presença que tanto quantitativamente como qualitativamente que ainda se pode considerar globalemente pobre, o que é demonstrativo da incipiência da informação disponibilizada aos munícipes sobre o movimento associativo.

Assim, nas tabelas seguintes está resumida a informação disponível:

4.1. Nos websites dos municípios do Norte de Portugal.

Braga
- Referências a contratos-programas celebrados entre o município e os principais clubes do concelho, onde constam as transferências financeiras, os objectivos e as contrapartidas; - Informações sobre os apoios dados pelo município à realização de eventos desportivos promovidos pelas associações, ficando a saber-se que esse apoio pode revestir a concessão de subsídios financeiros e/ou a oferta de troféus para atribuição nesses eventos; - Informações sobre a disponibilização de recintos e outros equipamentos desportivos (campos de jogos, pisicinas, pavilhões) de forma gratuita a diversas associações, os quais são mantidos por gestão e encargos do próprio município. - Fica-se a saber que as relações com as associações estão na esfera de acção do Departamento de Educação, Desporto, Cultura e Turismo, ficando sob alçada da Divisão de Cultura apoiar os centros de cultura, colectividades, associações, unidades de produção e grupos artísticos e culturais, bem como os projectos de animação cultural. - Fica também a saber-se que compete à Divisão de Acção Social apoiar e coordenar as relações do município com as associações de solidariedade social privadas que existem no Concelho; - Informação de que o Fórum Municipal das Pessoas com Deficiência, órgão de consulta do Presidente da Câmara, conta com a participação de onze entidades particulares de solidariedade social sem fins lucrativos; - Informação de que o Conselho Municipal de Pensionistas e Idosos do Concelho de Braga, conta com a participação de 36 associações; - Fica a saber-se que o Município reduz os custos dos serviços prestados pela Polícia Municipal quando as actividades desportivas, culturais e recreativas são promovidas pelas associações da cidade.
Bragança
- Divulgação das actividades associativas de natureza cultural e desportiva na Agenda Cultural do Municipio; - Apresentação da Casa do Lavrador, infraestrutura destinada às associações agrícolas; - Disponiblização dos textos integrais das actas das reuniões da Câmara e da Assembleia Municipal para consulta. Com a sua leitura pode ficar a saber-se das subvenções atribuídas, das celebrações de protocolos e contratos programas com as associações; - Listagem das colectividades culturais e recreativas do Concelho com cerca de meia centena de registos, e respectivos endereços; - Informação sobre a constituição e funções da Divisão Sócio Cultural que tem a seu cargo a gestão das relações do município com o associativismo; - No portal das juntas de freguesia pode encontrar-se informação sobre as associações sedeadas em cada freguesia; - Divulgação regular em "notas de imprensa" de eventos e actividades associativas ou envolvendo as associações; - Disponível listagem com moradas, nºs de telefone e fax, e-mail e *website*s das associações ambientais; culturais; culturais, deportivas e recreativas; desportivas; sociais; outras colectividades.
Chaves
- Informação de que compete ao Departamento Sócio-cultural, através da Divisão de Acção Social, da Divisão de Educçaõ e Desporto e da Divisão Cultura e Tempos Livres coordenar as relações do município com as associações; - Disponibilizada uma listagem das associações recreativas, desportivas e culturais do Concelho, com respectivos endereços; - Divulgação das actividades associativas de natureza cultural na Agenda Cultural do Municipio; - - Espaço "Mercado Virtual" onde as associações poderão divulgar os seus produtos.
Guimarães
- No documento do "Diagnóstico Social", existem diversos elementos sobre as associações que participam nos CLAS (Conselhos Locais de Acção Social); - Notícias sobre a participação de associações nos eventos culturais, recreativos e desportivos organizados pela autarquia; - Informação de que existe uma política de incentivo às manifestações culturais de raiz popular e de apoio à formação, criação e produção e divulgação cultural; - Informação da assinatura de protocolos com diversas colectividades, entre as quais figuram diversas associações, para apresentaçáo de 85 espectáculos, apoio a escolas de música e a 20 festas populares do Concelho, no valor total de 136.500 euros; - Divulgação das actividades associativas de natureza cultural na Agenda Cultural do Municipio; - Informação de que está previsto divulgar a lista das associações culturais do Concelho no *website*;

- Listagem das associações que realizam actividades desportivas, contendo moradas, números de telefone, data de fundação, nùmero de associados, instalações desportivas, modalidades e palmarés; - Acesso à informação de que esxiste redução de pagamento das taxas de utilização pelas associações do pavilhão multiusos nas actividades que realizarem nesse equipamento municipal.
Peso da Régua
- Fica a saber-se que a Divisão de Acção Social e Cultural tem a competência para dinamizar, promover e concretizar as iniciativas associativas; - Informação de que o município cede autocarros e instalações desportivas às associações; - - Informação de que existe isenção de pagamento das taxas de utilização do Pavilhão Desportivo Municipal para as associações e clubes que usem esses espaços na prática de actividades que têm de ser obrigatoriamente realizadas nesse tipo de recintos.
Porto
- Informação sobre a comparticipação financeira no valor de 50.000 euros a um associação desportiva da cidade, no âmbito do Protocolo de Comparticipação de Equipamentos Urbanos de Utilização Colectiva, assinado entre a autarquia e o Governo – Secretaria de Estado da Administração Local – que visa o apoio às comunidades locais em desenvolvimento a nível nacional; - Participação do Presidente da Câmara na entrega de receitas provenientes de das vendas feitas numa quermesse a diversas associações que operam na área da acção social; - Noticías de visitas do Presidente da Câmara a diversos equipamentos das asssociações que operam na área da acção social; - Informação sobre assinatura de protocolo para contrato-programa visando a definição de regras de colaboração entre a autarquia e uma associação religiosa, para incentivar a cooperação financeira, no apoio à manutenção e funcionamento de centros sociais instalados nos espaços das duas entidades; - Informação de que o Departamento Municipal de Desenvolvimento Social tem a competência para dinamizar, promover e concretizar as iniciativas associativas; - Informação de que existe uma Associação de Colectividades do Concelho do Porto que aglutina mais de 250 associações da cidade, às quais concede apoio jurídico, fiscal, contabilístico e administrativo gratuitamente; - Informação da existência de um protocolo com uma associação para apoio técnico à instalação e funcionamento de uma biblioteca; - Notícia de que o Presidente da Câmara foi nomeado sócio honorário de uma associação desportiva da cidade, pelo seu empenho no apoio à construção de um recinto desportivo coberto; - Informação de que a autarquia realiza a gestão directa de infraestruturas desportivas de várias associações e clubes; - Divulgação de um artigo de Manuel Pizarro com título: As associações na vida da cidade"; - Carta do Associativismo Desportivo do Porto, contendo dados relativos às associações desportivas; - A Câmara Municipal criou a Associação Gabinete de Desporto do Porto (AGDP), cujo presidente é o Vereador do Desporto, que tem como "objectivos a programação, organização e produção das actividades desportivas de iniciativa ou co-produção municipal, que se enquadrem no âmbito do fomento e apoio à prática desportiva definida pela Câmara Municipal do Porto."
Viana do Castelo
- O município publicita na Agenda Cultural do seu site os eventos a realizar por algumas das associações; - Informação de que que o munícipio organiza em parceria com algumas associações actividades culturais; - Informação de que xiste uma parceria com diversas associações no âmbito da Rede Social de Viana, em correspondência ao disposto na Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97 de 23 de Outubro; - Informação de que existe um contrato-programa de desenvolvimento desportivo com uma associação desportiva, para efeitos de construção de uma piscina e gestão do equipamento por celebração de protocolo de cooperação entre as entidades envolvidas; - Notícia de que foram atribuídos diplomas de "cidadão de mérito" a algumas associações do Concelho; - Notícia do apoio a diversas actividades desportivas no total de 36 modalidades diferentes; - Informação de que compete ao Departamento de Educação, Cultura e Desporto, através das Divisão de Acção Educativa e Desportiva e da Divisão de Acção Cultural coordenar as relações do município com as associações; - Notícia de que foram atribuídos a 20 associações de solidariedade social 12.150 euros (média de 607,5 euros por associação) de subsídios e a 63 associações desportivas 62.050 euros (média de 985 euros por associação). - Informação de que foi celebrado protocolo com 18 clubes cuja representatividade, nível competitivo, número de modalidades e/ou de praticantes foi critério essencial; - Notícia de que foram atribuídos 39.000 euros a 27 grupos folclóricos para custear viagens ao estrangeiro e actividades; - Informação do estabelecimento de uma parceria no Projecto Iniciativa Mulher com a Associação Nacional da Oficina de Projectos; - Divulgação das actividades associativas de natureza cultural e desportiva na Agenda Cultural do Municipio.

Vila Nova de Gaia
- Informação da existência de um Departamento para as relações com as associações e fundações; - Disponibilização da lista das IPSS existentes no Concelho e que dispõem de recursos nas áreas de apoio à infância, toxicodependência, deficiência, terceira idade (centros de convívio, apoio domiciliário, centros de dia e lares) - Divulgação de objectivos e actividades de dois projectos de intervenção comunitária realizados por associações; - Informação de que existe uma parceria entre a autarquia e diversas associações concelhias no âmbito da Rede Social e no Conselho Local de Acção Social; - Divulgação das actividades associativas de natureza cultural nas Agendas Cultural, Desportiva e Geral do Municipio; - Referências a uma homenagem da autarquia a clubes e associações que se distinguiram nos escalões de formação em diversas modalidades na época 2002/2003. - No relatório do "Diagnóstico Social" são disponibilizados alguns dados sobre as associações que possuem equipamentos e actuam no domínio da acção social.
Vila Real
- Fica-se a saber que as relações com as associações estão na esfera de acção do Departamento de Educação, Cultura e Desporto, ficando sob alçada da Divisão de Educação e Desporto e da Divisão de Cultura e Tempos Livres apoiar o movimento associativo; - Informação de que existe uma parceria do Município com associações diversas no Projecto de Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social; - O município publicita na Agenda Cultural os eventos culturais a realizar por algumas das associações; - A existência de um protocolo com a Federação Portuguesa de Andebol e com a Associação de Andebol de Vila Real para o desenvolvimento da modalidade no Concelho; - Informação de que o munícipio organiza em parceria com algumas associações actividades culturais.

Fonte: *Websites* dos municípios portugueses.

4.2. Nos websites dos municípios da Galiza.

ACoruña
- Notícia sobre a entrega à Federação de Associações Veciñais dos regulamentos municipais; - Disponíveis os regulamentos de participação cidadã; - Disponíveis os documentos da "Memória Cultural" desde 2000 com informações de que o Departamento de Cultura tem a finalidade de contribuir para o sustento das associações e instituições que desenvolvem a sua actividade na cidade; - Disponível a listagem das federações desportivas com endereços; E:mail e websites; - Disponível listagem das colectividades desportivas; - Disponível regulamento dos pedidos de uso das instalações desportivas municipais; - Disponível link para o portal da Rede de Cooperação Coruña Solidária - http://www.corunasolidária.org/ - onde participam 153 entidades que representam a quase totalidade do 3º sector da cidade; - Informação sobre a tiplogia das entidades que participam na Rede de Cooperação Coruña Solidária, profissionalização, participação de voluntariado, o número de associados, subvenções recebidas, desenvolvimento tecnológico, tipo de relação com o espaço de sedeação, orçamentos; - -Disponível listagem das associações do Concelho por tipo de público-alvo com endereços, objectivos, programas e actividades, serviços prestados, recursos, horários de funcionamento; - Disponiveis *links* de acesso às entidades que possuem *websites*; - Disponiveis *links* de acesso a normativos e legislação de base municipal, autonómica, estatal e europeia com interesse para as associações e outras entidades, organizados pelos diferentes tipos de associações; - Oferta de espaço no *website* de uma secção reservada às entidades para poderem publicar pedidos de colaboradores e trabalhadores; - Informação sobre programas de voluntariado; - Na página do Centro Municipal de Informação Juvenil é disponibilizada informação sobre o que é uma associação juvenil; orgãos de governo das associações; conselhos práticos e subvenções existentes e a quem podem ser solicitadas; - Disponível listagem das federações galegas de desporto; - Informações sobre voluntariado e listagem das ONG´s.
Ferrol
- Listagem dos diferentes tipos de associações existentes com respectivos endereços; - Informação sobre o historial e actividades desenvolvidas pelos clubes e outras associações desportivas do Concelho e pelas federações desportivas locais.

Lugo
- Informação de que foram concedidos 27.500 euros a 35 associações (entre 300 e 1500 euros a cada uma), para realização de diversas actividades; - Existência de um *link* para a página da Oficina Municipal de Voluntariado, que faz gestão dos pedidos e das ofertas de voluntários para serviços associativos; contém diversas informações relacionadas com as associações; - Informações sobre os serviços que podem ser prestados às associações pela Oficina de Participação Cidadã e de Informação e Atenção ao Cidadão; - Está disponível o texto do Regulamento de Participação Cidadã; - Informação da Concellería de Benestar Social (página mulher e benestar social) de que o prazo para solicitar subvenções pelas associações se estende até nova data, com a publicação do Decreto da Alcadía nº 9/2004; - Informações sobre a convocatória de mais de 400 associações para participarem no 1º Forum Cidadão da Agenda 21 (página Ambiente); - Informação (pagina Deportes) de que vai ser assinado um convénio com quatro associações desportivas no valor de 141.000 euros; - Informações (página Cultura e Turismo) de que a autarquia e uma Associação organizam uma actividade cultural em parceria; - Informação de que a Conselheira dos Serviços Gerais se reuniu com as associações veciñais; - Informação de que o Conselheiro da Protecção da Comunidade se reuniu com as associações veciñais; - Informação de que a autarquia destinou 180.000 euros para subvenções às associações; - Informação de que as associações veciñais vão participar num estudo em conjunto com várias entidades; - Declaração do Alcaide sobre o papel das associações veciñais, em prol da democracia; - Anuncio da Consellería da Mulher e Juventude, de que se oferece para contactar associações que trabalhem en projectos europeus contra a violência e em programas de igualdade; - Informação de que o Conselheiro da Comunidade reuniu com as veciñais do centro para tratar de assuntos de tráfego.
Monforte de Lemos
- Website em construção
Ourense
- Notícias sobre actividades associativas diversas; - Disponíveis as normas e os impressos de pedidos de subvenções para actividades culturais organizadas pelas associações e outras entidades, bem como dos pedidos de apoio à elaboração de programas culturais e festivos das associações de vizinhos; - Disponíveis o Regulamento para inscrição das associações desportivas e os impressos necessários; - Disponível o documento do Diagnóstico Local de Ourense que contém algumas referências ao movimento associativo; - Disponíveis os normantivos e os impressos dos pedidos de isenção de impostos devidos pela realização de actividades económicas das associações e outras entidades sem fins lucrativos.
Pontevedra
- Informação de que o Centro de Informação da Mulher tem ligações com as associações de mulheres; - Existe um *link* para - http://www.sociália.org - *website* que disponibiliza informação de grande interesse sobre associativismo; - Referência de que o Plano Galego de Inclusão informa as entidades de iniciativa social do Concelho que estiverem interessadas em actuar nessa área que podem aceder a apoios financeiros através da Concellería dos Assuntos Sociais; - Existe um *link* para o Boletim Oficial da Província de Pontevedra que permite aceder ao Regulamento para a concessão de subvencões a associações e entidades sem fins lucrativos que desenvolvam acções no âmbito da cultura, juventude e serviços sociais; - Existe um *link* para o *website* da Deputación de Pontevedra – http://www.depontevedra.es - com referência às Bases de Ajuda para associações de mulheres e também para os grupos e clubes desportivos e actividades culturais; - Disponível o plano cultural de 2004 onde constam os apoios a conceder às associações culturais; - Disponíveis os Programas de acção comunitária PAC/2004 e de acção Municipal PAM/2004.
Santiago de Compostela
- Informação de que o Departamento de Festas participa na tramitação de subvenções para apoio à realização de eventos festivos; - A Concellería das Relações Vizinhais tem um *website* próprio para dar conta das suas acções - http://www.santiagocompostela.org/concello/veciñais/index.html ; - Informação de que o Conselho de RR.VV acordou a distribuição das ajudas às actividades de base, despesas de funcionamento e publicações das Associações Veciñais; - Disponível o Regulamento do Conselho de Relações Veciñais, a lista da composição do Conselho e as actas e outros documentos do Conselho; - Disponível o Documento das I Jornadas do Movimento Associativo Veciñal de Compostela; - Disponível o Regulamento de Participação Cidadã; - Disponível o documento das Normas de Utilização do Fundo de Recursos, que devem ser observadas pelas associações que pretendem utilizar os recursos materiais do Departamento de Relações Veciñais;

- No seu *website* o Departamento de Educação e Mocidade informa que disponibiliza informação de apoio à gestão de associações, assessoria e promoção de programas específicos de apoio ao associativismo: http://www.santiagodecompostela.org/concello/educación/index.html; - No seu *website* o Departamento de Educação e Mocidade informa que promove, organiza e coordena prejectos e actividades dirigidos às associações; - No seu *website* o Departamento de Educação e Mocidade disponibiliza as normas para acesso a ajudas e subvenções a projectos e actividades educativas e culturais das associações; - Disponível a listagem das associações e outras entidades que desenvolvem programas ou actividades educativas; - Informação de que os Serviços Sociais desenvolvem programas de ajuda a desfavorecidos que envolvem as associações; - Informação de que está publicado o Guia de Participação Cidadã de Santiago de Compostela; - Disponível o anuário estatístico contendo informação de algumas actividades das associações.
Vigo
- Existe um *link* para - http://www"xornal.vigo.org - onde se podem encontrar notícias diversas de factos e acontecimentos que envolvem o movimento associativo no Concelho; - Disponíveis para consulta as actas das sessões da Xunta de Governo Local e da Comissão do Governo, onde se pode encontrar informação sobre as relações entre a autarquia e as associações, subsídios, actividades autorizadas, textos dos convénios celebrados, etc; - Disponível a listagem das associações do Concelho com endereços, nºs de telefone e fax, finalidades e actividades que realizam; - Informação do modo como as associações se devem inscrever no registo das associações; - Disponível o Regulamento de Participação Cidadã que regula as relações entre a autarquia e as associações; - *Link* para o portal das associações - http://www.cidadanvigo.org/home.htm - gerido pela Concellería de Participação Cidadã, contendo forum de debate, anúncios, *links* diversos, notícias de interesse do movimento associativo; - Agenda Cultural que possibilita divulgar as actividades das associações; - Existência de um portal dedicado ao voluntariado http://www.cidadansvigo.org/voluntariado/ - Está disponível o Plano Municipal de Voluntariado; - *Link* para o portal - http://www.xuventudevigo.org – onde existem informações gerais de interesse para as associações juvenis em particular;
Vilagarcia de Arousa
- Informação sobre um programa de actividades de Participação nas Escolas Desportivas Municipais, que se realiza com os clubes da cidade e associações de pais; - Informação sobre as regras para utilização das instalações desportivas municipais pelas associações e outras entidades; - Informação sobre convénios com as associações de vizinhos e com as associações culturais para gestão de centros culturais e também com as associações de mulheres; - Informação sobre subvenções que as associações podem receber e forma de as solicitar; - Informações de como registar uma associação; - Informações sobre actividades associativas na Agenda Cultural; - Informação de que os Serviços Municipais de Cultura são responsáveis pelo fomento do associativismo no Concelho; - Informação de que a Fundação Pública de Serviços Desportivos Municipais – Fundación Deportes – que está encarregue do fomento da política desportiva conta com a presença de associações desportivas da cidade; - Informação de que o Serviço de Desenvolvimento Local e Emprego apoia as associações, prestando informações e assessoria em vários domínios; - Informação de que o Serviço Preventivo e Assistencial de Drogodependencias, elaborou um programa em que participam as associações; - Informação de que a Conselheira da Educação colabora com várias associações e que conferiu subvenções à Federação das Associações de Pais; - Disponível listagem das associações de mulheres com endereços e nome das respectivas presidentes elaborada pelos Serviços Municipais da Mulher, o qual informa que desenvolve um programa em colaboração com essas associações; - Informação de que os Serviços Sociais Municipais colaboram com as associações no desenvolvimento de programas municipais; - Informação de que os serviços da Concellería da Xuventude proporcionam assessoria ao movimento associativo e subvencionam as actividades associativas, dispondo ainda de um serviço de voluntariado social.

Fonte: *Websites* dos municípios da Galiza.

5. Padrões de intervenção das autarquias na promoção e desenvolvimento do movimento asociativo.

5.1. Nos municípios do Norte de Portugal.

Nos municípos dos concelhos das cidades do Eixo Atlântico que pertencem ao Norte de Portugal, pode dizer-se que as políticas municipais são pobres no que respeita à promoção e ao desenvolvimento do movimento associativo.

As intervenções municipais não parecem de modo algum integrar-se numa acção com sentido estratégico, formando antes um conjunto de iniciativas dispersas e pouco consistentes. Não se conhecem planos municipais com vista a ordenar as relações entre as autarquias e as associações que funcionam nos seus espaços territoriais. Pode-se inclusive afirmar que a maioria das associações não estabelece qualquer tipo de relação com a respectiva autarquia.

Importa referir, antes de prosseguirmos, que os apoios das autarquias ao movimento associativo estão definidos no nº 4 do artº 64ª da Lei das Autarquias locais – Lei nº 169/99 de 18 de Setembro – alíneas a) e b). Nessas alíneas se refere que compete às câmaras municipais, no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal, deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos cidadãos e, ainda, apoiar ou comparticipar, pelos meios adequados, actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra.

Tais disposições normativas deveriam dar origem a regulamentos específicos das relações com o movimento associativo municipal onde se definissem as formas e regras da concessão de apoio às iniciativas de interesse público municipal, de natureza cultural, social, recreativa ou desportiva, desenvolvidas pelas associações; bem como aos apoios destinados à construção, adaptação, beneficiação ou reparação das instalações pertencentes às colectividades, incluíndo o apetrechamento e valorização do património das mesmas. Deveriam ainda esclarecer os municípios que colectividades (legalmente ou informalmente contituídas) podem promover as actividades a apoiar, bem como saber se os apoios dependem ou não da área de sedeação municipal das colectividades que os solicitem.

No conjunto das cidades portuguesas do Eixo Atlântico não temos conhecimento da existência de qualquer regulamento específico para enquadramento das relações entre os munícipios e as associações e outras colectividades.

No entanto pela análise da documentação disponível nos websites, quer dos municípios, quer das próprias associações podemos perceber que as politicas municipais de apoio ao movimento associativo tendem a se estruturar em torno de:

- Programas e projectos específicos desenvolvidos e apresentados pelas associações ou da iniciativa dos municípios;

- Comparticipações financeiras à realização dos planos anuais de actividades;

- Utilização de viaturas e equipamentos, que podem em alguns casos obedecer a normas existentes em regulamentos específicos, quando os mesmos existem.

- Concessão de subsídios a uma actividade ou a um conjunto de actividades que em regra se devem realizar no prazo máximo de um ano.

- Concessão de apoios para obras ou equipamentos, que podem ter duração plurianual.

Em regra, a maioria dos apoios disponibilizados consistem em concreto na: 1) disponibilização para utilização de infra-estruturas municipais; 2) disponibilização para utilização de viaturas, máquinas ou equipamentos integrados no património municipal; 3) apoios técnicos que consistem na realização de actividades ou na prestação de serviços que sejam da competência especializada dos serviços da Câmara Municipal; 4) apoios financeiros sob a forma de subsídios, podendo ser disponibilizados de uma só vez, quando são de pequena monta ou em prestações ou duodécimos mensais, nos casos em que são considerados elevados

De acordo com o teor de algumas actas municipais consultadas os apoios são atribuídos normalmente mediante apresentação de uma carta de candidatura que formaliza o pedido, em regra dirigida ao Presidente da Câmara, com parecer do departamento municipal que coordena as relações com as colectividades relativamente à sua qualidade e ao interesse para o concelho, e outros consideranados sobre se deve, ou não, ser concedido o apoio solicitado, e em que termos. Os pedidos que são objecto de parecer favorável são quase sempre aprovados por unanimidade nos órgãos colegiais do município, reunião de vereadores ou, mais raramente, nas reuniões das assembleias municipais.

Segundo o que foi possível apurar, nas cartas de candidatura é usual constar uma breve discrição dos objectivos do programa ou do projecto a realizar, em regra de natureza cultural, artística, desportiva, recreativa, sendo as mesmas acompanhadas de uma breve memória descritiva quando se trata de pedidos de apoio à realização de obras ou à aquisição de equipamento, com a previsão orçamental dos custos e o montante do financiamento pretendido da Câmara Municipal. É também provável que sempre que se suscitem algumas dúvidas os serviços das câmaras Municipais solicitem esclarecimentos adicionais.

Não pudemos indagar da existência de prazos específicos previamente definidos de forma rigorosa para as associações apresentarem os seus pedidos de apoio, no entanto julgamos que existe uma prática que as associações devem seguir. Provavelmente, o *timing* para apresentação dos pedidos de apoio financeiro decorre entre o mês de Setembro e o período que antecede a elaboração pelos municípios dos planos de actividades e orçamentos para o ano a que se reportam, sobretudo no caso dos pedidos de apoio financeiro. Os outros pedidos provavelmente são apresentados ao longo do ano e ao ritmo das necessidades que vão surgindo.

No que respeita aos critérios seguidos pelos municípios na apreciação dos pedidos de apoio, aparentemente pelo menos, parece existir alguma lógica na atribuição de financiamentos, sobretudo na definição dos montantes, cuja atribuição parece passar, ainda que de forma difusa, pelo interesse municipal nas actividades ou pela consistência dos programas ou projectos propostos, medidos pelo seu previsível contributo para o desenvolvimento sócio-cultural do concelho. Não temos elementos que nos permitam ir mais além, no sentido de saber até que ponto são devidamente valorizadas factores como a capacidade de gestão dos projectos, a adequação orçamental e a razoabilidade dos custo, a capacidade de angariação de outros financiamentos adicionais para cobrir todos os custos previstos, o mérito, a inovação, a imaginação ou a qualidade das actividades já realizadas pelos solicitadores dos apoios.

Os deferimentos dos pedidos de apoio financeiro para actividades ou eventos são formalmente comunicados com indicação do valor que for concedido por deliberação da Câmara Municipal, quando daí não resultem benefícios ou obrigações directas para o Município. No entanto, quando os apoios financeiros atribuídos se destinam para investimentos em obras ou equipamentos, são formalizados através de contrato-programa nos termos do n.º 1, do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro, a celebrar entre os municípios e as associações e nos quais se definem os direitos e obrigações de ambas as partes ou então sob a forma de protocolos nos restantes casos. Parece ser evidente que tanto os contratos-programa como os protocolos podem ser modificados ou revistos nas condições neles estabelecidas, ou por livre acordo entre as partes.

Aparentemente é através das suas divisões de serviços que as administrações municipais acompanham a execução dos protocolos, dos acordos de colaboração e dos contratos-programa celebrados com as associações, bem como procedem à verificação da execução das actividades e eventos que beneficiaram de apoio financeiro municipal. Neste ultimo caso não é claro de que forma o fazem, nem se de facto o fazem, nomeadamente se solicitam aos beneficiários dos apoios financeiros a apresentação de relatórios de execução ou relatórios financeiros, nem de que modo as autarquias decidem rescindir os acordos e exigir a reposição dos valores entregues.

A pesquisa que desenvolvemos mostra que são raros os contratos-programa celebrados entre as associações e os municípios e que, normalmente, são as associações que se dirigem às autarquias com o objectivo de obterem alguns apoios financeiros ou materiais ou solicitar alguns serviços pontuais. Desses pedidos podem, por vezes, serem celebrados alguns protocolos ou acordos de colaboração entre as autarquias e as associações. A maioria dos contactos são simples pedidos de ajuda material ou financeira para as associações obterem

Algumas associações recebem subsídios anuais que são sempre renovados de forma automática, podendo dizer-se que em boa parte sobrevivem dos apoios camarários, em especial os clubes desportivos mais representativos e as associações humanitárias de bombeiros voluntários.

O estímulo à dinâmica associativa também é feito com recurso à imposição de recompensas simbólicas, como são os votos de louvor aprovados em sessões das assembleias municipais, a atribuição de medalhas de mérito municipal pelos serviços prestados aos munícipes e através elaboração de pareceres favoráveis aos

pedidos das associações que pretendem obter o estatuto de Utilidade Pública por parte do Estado português.

Como a informação secundária disponível não satisfazia as necessidades de caracterização e análise das políticas municipais para o movimento associativo nas cidades do Eixo, tentámos aplicar um pequeno inquérito por questionário e efectuar algumas entrevistas nos junto dos serviços municipais responsáveis pelo pelouro do associativismo. A nossa tentativa fracassou em toda a linha no que respeita às autarquias portuguesas. Apesar das insistências apenas recebemos três dos questionários enviados.

Ainda assim, o relacionamento com as associações, que normalmente pertence aos departamentos de acção socio cultural, varia bastante, reconhecendo os municípios que não existe de todo com alguns tipos de associações. No casos em apreço pode considerar-se que esse relacionamento é mais satisfatório com as associações culturais e juvenis, com as associações sociais e cívicas e com as associações desportivas e recreativas, facto que reflecte as orientações centrais das politicas municipais para com as associações.

A estas diferenças de relacionamento e de prioridades dadas pelas autarquias aos diferentes tipos de associações não deve ser alheio o fraco envolvimento dos cidadãos do Concelho na vida interna das associações e nas próprias actividades associativas. Não se estranhará que sejam as associações sociais e cívicas, as associações desportivas e recreativas e as associações culturais as que mais frequentemente recorram aos financiamentos e aquelas que são mais apoiadas pelos fundos nacionais e ou comunitários, dado que aparentemente são as mais activas.

Refira-se que não existem um registo oficiais de âmbito municipal das associações sedeadas nos concelhos, quanto muito existem alguns registos locais cuja actualização será da responsabilidade dos técnicos que pertencem aos departamentos de acção sócio-cultural existentes. Daí, também se compreender a falta generalizada de linhas de orientação estratégica para promoção de futuras políticas municipais para o associativismo em todas as áreas.

5.2. Nos municípios da Galiza.

Já no que concerne à Região da Galiza as relações entre as autarquias e as associações estão, em regra, sob a influência dos regulamentos e das posturas municipais que enquadram as relações e definem as regras dos apoios que podem ser concedido às diversas actividades desenvolvidas pelas associações. Em particular sob influência das disposições dos regulamentos de participação cidadã que existem em quase todas as cidades galegas do Eixo Atlântico e que podem considerar-se os principais intrumentos reguladores das relações entre as associações e os municípios onde se localizam.

De um modo geral nesses regulamentos as associações são consideradas como parceiros privilegiados dos municípios na promoção da participação dos cidadãos na vida pública municipal e que, conforme a lei o permitir, podem intervir nos orgãos colegiais de gestão desconcentrada e nos orgãos colegiais de gestão descentralizada dos serviços municipais com carácter deliberativo ou consultivo.

As autarquias também dispõem de um Registo Municipal de Associações cujos objectivos anunciados são os de recensear as associações existentes nos seus territórios, organizá-las por sectores de actividade ou objecto de intervenção, conhecer os seus fins e a sua representatividade. Esse Registo é um importante acto administrativo, embora possa ser visto como um instrumento de controlo político, para fomentar o associativismo segundo os critérios de objectividade, imparcialidade e igualdade de tratamento das asssociações.

Não pode afirmar-se que os registos municipais das associações são completos e fiáveis, sobretudo devido à existência de muitas "associações" que se formam espontâneamente, mas que solicitam apoio às autarquias para organizarem algumas actividades, sobretudo de carácter festivo. Além disso, as estimativas apontam para uma elevada percentagem de associações registadas com taxa de actividade zero, podendo muitas delas considerar-se extintas materialmente, embora não o estejam formalmente.

Em todo o caso, é um facto que a inscrição no Registo produz variados efeitos ao nível dos deveres e direitos das associações nele constantes.

Desde logo passa a ser obrigatório que as associações actualizem anualmente os seus dados, que apresentem os seus relatórios anuais de actividades e contas e os planos de actividades e orçamentos para o ano seguinte, sob pena de caducidade do registo e perda dos direitos a ele associados.

Em geral, e no plano dos direitos, as associações inscritas no Registo Municipal usufruem, entre outros mais especificos, dos seguintes:

- Participar na gestão municipal e propor representantes em alguns dos órgaõs de governo municipal, nomeadamente a estarem representadas nos conselhos municipais e a participarem nos plenários dos orgãos colegiais do Concelho[6].

- Aceder aos equipamentos e outros recursos públicos municipais e a receber informação municipal, assessoria e apoio técnico dos diversos serviços municipais;

- Receber, mediante prévia solicitação, as subvenções económicas para o desenvolvimento das suas actividades, a partir das verbas que lhes estão contempladas nos orçamentos municipais.

As associações que se encontram registadas no município podem ser reconhecidas como entidades de utilidade pública municipal, reforçando os seus direitos aos apoios das autarquias e adquirindo outros, nomeadamente a certos benefícios fiscais e a usar nos seus documentos aquela denominação, distinção que

[6] Todavia, apesar de os representantes das associações poderem participar nos plenários dos orgãos municipais em igualdade de condições com os partidos políticos isso raramente acontece. Provavelmente devido à fraqueza das relações inter-associativas ou à falta de coordenação entre dirigentes associativos. Esse desaproveitamento, mostra que existe um défice de participação democrática e um padrão de comportamento associativo que se estrutura quase sempre à volta da solicitação de apoios financeiros e materiais para suprir as necessidades sentidas pelas associações.

lhes confere maior maior visibilidade e credibilidade social. Além disso, os municípios obrigam-se a apoiar os pedidos das associações para obtenção do estatuto de utilidade pública nacional.

Normalmente, os munícipios da Galiza publicitam antecipadamente quais os procedimentos administrativos e os prazos que as associações devem seguir para obterem as subvenções económicas municipais, para apoio à realização dos seus programas de actividade e que estão contempladas nos orçamentos municipais, bem como os critérios a que obedece a sua atribuição.

Entre esses critérios figuram a obrigação de terem devidamente regularizadas a situação perante o fisco e a segurança social e o facto de terem justificado o uso das subvenções recebidas anteriormente. Mas, a fixação dos contributos financeiros do município obedece também a outros critérios como sejam a garantia da continuidade das associações, o peso dos seus próprios meios e as dificuldades de acederem a outros meios de financiamento, a originalidade e a viabilidade do programa de actividades, o contributo para a perservação dos valores locais, o número de beneficiários e o número de associados

Além disso, os municípios tendem a montar um apertado sistema de controlo no que respeita à utilização das subvenções atribuídas. Esse sistema de controlo passa nomedamente pela exigência de publicitação de que as actividades se realizam com apoio municipal e pela comprovação documental do bom uso dos financiamentos, bem como pela obrigação de comunicarem o recebimento de outros financiamentos de origem pública para as mesmas actividades ou programa, sob pena de terem de devolver as subvenções recebidas.

A análise dos organogramas mostra que os municípios não possuem uma única concellería ou serviço específico para tratar dos assuntos respeitantes às relações com as associações. Em geral as relações com as associações repartem-se por diversas concellerías consoante a natureza das associações encaixa nas funções atribuídas a cada concellería. A Concellería da cultura encarrega-se das relações com as associações culturais, a Concellería dos desportos com as associações desportivas, a Concellería da mulher com as associações de mulheres, a Concellería dos serviços sociais com as associações que operam nesse domínio, etc., sendo a maior parte dos sectores associativos não dispõe de um serviço municipal específico com o qual devam preferencialmente relacionar-se.

Aparentemente, a organização administrativa dos municípios oscila consoante a propria ideologia de quem governa as autarquias e os confrontos entre os membros das diferentes forças políticas. Quando isso acontece o movimento associativo constitui-se como um problema de gestão, mais do que como um factor de desenvolvimento local a potenciar. Em alguns casos as políticas das administrações municipais parecem ser desenvolvida de forma mais *ad-hoc* do que organizada em volta de uma política de desenvolvimento do movimento associativo nomeadamente quando face à ausência de regulamento de participação cidadã, os pedidos de apoio das associações são remetidos aos próprios alcaides para que estes, em conjunto com os conselheiros mais directamente relacionados com os tipos de associações que fazem os pedidos ou as reinvindicações, podendo reunir ou não com os membros das associações solicitantes, os apreciam e aprovam de forma mais ou menos casuística.

Em todo o caso podem identificar-se algumas das principais linhas de acção municipal direccionadas para os diferentes tipos de associações. De acordo com a informação constante nos inquéritos aplicados podemos ordenar as linhas de actuação municipal, quando existem e estão bem definidas, em torno dos seguintes vectores:

- Apoio financeiro, material e técnico às iniciativas, eventos e actividades associativas;
- Apoio ao desenvolvimento de infraestruturas associativas;
- Informação, promoção e formação;
- Criação de redes de cooperação com a participação do movimento associativo;

O cruzamento da informação disponível permite-nos determinar, ainda que de forma cautelosa, qual o lugar ocupado pelos diferentes tipos de associações na escala das prioridades dos municípios da Galiza. Embora sejam poucos os municipios que parecem ter uma escala de prioridades visando o conjunto das associações existentes, parece indiscutível que as associações de vizinhos ocupam na maioria dos municipios o topo da escala de prioridades, atestando a sua elevada importância em termos de implantação local. Na segunda prioridade das escalas parecem estar as associações culturais e as do tipo desportivo e associativo, provavelmente devido ao facto de serem a maioria e deterem o maior numero de associados. Todos os outros tipos, com uma ou outra excepção muito localizada, ocupam lugares secundários nas escalas de prioridades das políticas municipais de apoio e fomento do associativismo.

Esta hierarquização permite compreender quais são as associações que mais dependem dos financiamentos publicos municipais, ou pelo menos as que com mais frequência recorrem a esses financiamentos, mas não significa necessariamente que o relacionamento entre os municípios e essas associações seja considerado, em todos os casos, um bom relacionamento. De facto, os dados disponíveis indicam que o tipo e o grau de relacionamento varia bastante, embora tendencialmente seja considerado positivos.

Para o futuro próximo, e tendo em conta o conjunto dos sectores associativos, os indicadores disponíveis e os testemunhos obtidos apontam tanto para uma grande indefinição por parte da maioria das autarquias como para uma continuidade das actuais políticas.

Na realidade, nem sempre os serviços dispõem de pessoal qualificado ou em quantidade suficiente para tratar toda a informação a respeito das actividades associativas e das relações entre as associações e os municípios, pelo que os técnicos se limitam a gerir o dia-a-dia de forma a não impedirem o acesso das associações às subvenções e aos equipamentos públicos municipais e a dar apoio a algumas reinvindicações sociais prioritárias.

Obviamente, nem sempre as relações entre as associações e os municípios se resumem aos aspectos financeiros e materiais. Também acontece que alguns municípios se interessam pela promoção do

movimento associativo organizando estudos científicos, diagnósticos, seminários e colóquios sobre associativismo e mesmo cursos de formação com interesse para o movimento associativo.

6. Quatro estudos de caso.

6.1 Lugo.

Em Lugo, concelho com pouco mais de 91.000 habitantes, existem cerca de 311 associações formalmente registadas, o que significa uma taxa de aproximadamente 3,4 associações por cada mil habitantes. No conjunto dos munícipios galegos do Eixo Atlântico está entre os que o associativismo encontra menor expressão em termos quantitativos.

De acordo com os dados disponíveis (cf. Quadro 12) o sector associativo com maior expressão é o composto pelas associações vizinhos, consumo e usuários, sociocomunitárias e socioculturais. Para a maior representatividade deste sector no Concelho contribuem particularmente as associações de vizinhos, que deverão ser em numero aproximado de 55, constituindo por isso cerca de 57% das associações classificadas neste sector. Seguem-se, por ordem de representatividade, as associações dos sectores de desporto, ócio e tempos livres (20,6%), as de cultura e arte (13,8%), paz, solidariedade internacional (8%), assistência e saúde (6,8%), com os restantes sectores a registarem percentagens muito pouco significativas. Ainda assim, não deixa de ser relevante que todos os sectores associativos estejam representados, o que significa que o movimento associativo no Concelho de Lugo conta com a prsença de associações de todo o tipo, tornando-se por isso um espaço onde neste domínio também se cruzam o tradicional e o moderno, e onde as os mais variados problemas sociais da actualidade encontram grupos de cidadãos disponíveis para os enfrentar e combater.

Quadro 12. Distribuição das associações do Concelho de Lugo por tipologia, em número e % - 2004.

Designação	n	%
Assistencial e Saúde	21	6,8%
Cultura e Arte	43	13,8%
Desporto, ócio, Tempos livres	64	20,6%
Educação e Formação	15	4,8%
Laboral, Sindical, Profissional	10	3,2%
Paz, Solidariedade Internacional, etc.	25	8,0%
Protecção e Defesa do Meio Ambiente e Animais Domésticos	3	1,0%
População pela Idade	17	5,5%
População pelo género e relação	5	1,6%
Vizinhos, Consumo e Usuários, Sociocomunitárias, Socioculturais	97	31,2%
Outras Organizações	11	3,5%
Total	311	100%

Fonte: Xunta de Galicia - Publicación electrónica de Rexistros Administrativos.

As relações municipais com o movimento associativo estão actualmente a cargo do Departamento de Participação Cidadã, que iniciou as suas actividades como Oficina de Atenção ao Cidadão. No ano de 1999 integrou-se nos Servicios Sociais e muito recentemente pasou a depender directamente da área dos Servicios Gerais. Esta área conta com um técnico superior, um sociólogo, que está encarregue de desenvolver e gerir as actividades.

Aparentemente toda a actividade do Departamento parece estar centrada nas relações com o movimento associativo do concelho. Segundo os testemunhos recolhidos o Departamento dá especial atenção às associações que estão localizadas no perímetro rural da cidade de Lugo, consituida por uma população que deve representar aproximadamente 10% da população total.

No Concelho de Lugo o número de associações terá passado de 50 para mais de 300, apenas nos últimos cinco anos. Este incremento de cerca de 500% parece ficar a dever-se à obrigação de inscrição no Registo Muncipal de Associações, requisito para que uma associação possa solicitar um subsidio ou obter uma entrevista com o concelheiro (vereador) responsável pela área.

Esse Registo Municipal tem como objectivo permitir à adminstração municipal inventariar as associações existentes no territorio, conhecer as suas finalidades e o seu grau de representatividade junto dos cidadãos de Lugo, de modo a fomentar o associaciotivismo e a correspondente participação dos cidadãos sejam feitos segundo os criterios de "objectividade, imparcialidade e igualdade".

Para além das associações de vizinhos, cuja importância social mereceu recentemente uma declaração solene do Alcaide de Lugo sobre o seu papel em prol da democracia, também as associações de carácter desportivo têm uma representação elevada em termos relativos.

No conjunto das associações existentes dominam as pequenas entidades com um débil substrato de apoio, pois possuem poucos associados e o valor das quotizações é baixo, pelo que a sua capacidade para disponibilizarem serviços aos cidadãos é muito limitada.

Segundo os testemunhos, esta debilidade estrutural tem levado a que algumas associações sejam criadas ao ritmo das oportunidades de obtenção de determinados meios ou favores políticos.

As actividades que são mais frequentemente desenvolvidas pela maioria das associações, para além da manutenção dos seus espaços físicos, consistem na realização de eventos de integração social e identitária como refeições colectivas, excursões e festas populares de que dão conta os modestos planos de actividades que acompanham os pedidos das subvenções solicitadas ao município.

Um dos aspectos critícos do Concelho de Lugo respeita à crise de promoção do voluntariado social que atravessa todos os níveis da Administração, desde a Administração Regional Autonómica, devido à carência de recursos e de pessoal técnico e de linhas de acção nesse sentido. O voluntariado na Galiza, tal como na Euroregião em geral, parece estar numa situação de crise profunda, se bem que no caso do

petroleiro Prestige tenha mostrado a todo o mundo como a ajuda voluntária pode ser um bem precioso a ordenar e cuidar.

Provavelmente tendo como objectivo alterar o estado das coisas foi criada a Oficina Municipal de Voluntariado, que faz a estão dos pedidos e das ofertas de voluntários para serviços associativos. A sua página na internet, à qual se pode aceder a partir de um *link* colocado no *website* da autarquia, contém diversas informações relacionadas com as associações.

Em 2004 a Concellería dos Serviços Gerais concedeu 25.700 euros de subvenções a associações no ámbito da participação cidadã. Foram ao todo 35 as associações de vizinhos e culturais que receberam entre 300 e 1.500 euros, para apoio às suas actividades com crianças, jovens e idosos, visitas culturais, cursos, actividades desportivas, feiras, colóquios, obras de manutenção de instalações, etc[7].

Consultando o *website* da autarquia de Lugo ficámos a saber que, entre outras, a Federación de Asociacións de Veciños do Concello de Lugo, a Asociación para a Defensa Ecolóxica de Galicia (ADEGA), a Asociación San Isidro da Piringalla, a Asociación "Ponte da Chanca", a Asociación de Veciños de Orbazai, a Asociación de Veciños da Milagrosa, a Asociación "Gatos Roxos" das Gándaras, a Asociación "Entre Carrís" e a Asociación de Veciños de San Xoán do Campo beneficiaram dessas subvenções.

De acordo com os valores solicitados pelas associações as subvenções atribuídas podem considerar-se muito reduzidas, sendo que em alguns casos ficam muito abaixo dos orçamentos das actividades associativas para as quais foi solicitado o subsídio, não podendo dizer-se que o apoio económico prestado tenha sido relevante para a realização dessas actividades. Para o ano de 2004 as regras específicas da atribuição das subvenções às associações constam no Decreto da Alcaldía nº 9/2004.

Diferente parece ser o peso do apoio financeiro no que concerne aos custos dos espaços físicos das associações, em especial os que são disponibilizados no "hotel das asociações" situado actualmente na antiga fábrica de Frigsa e que conta com onze locais que constituem um espaço de serviços para diversas associações. Para além de em 34 paróquias das 52 paróquias do Concelho também existirem locais disponibilizados às associações que são suportados pelo município de Lugo.

O Departamento de Participação Cidadã disponibiliza, ainda, incluindo-as nos seus custos correntes de funcionamento, mais algumas ajudas financeiras que decorrem dos pedidos que as associações vão fazendo ao longo do ano, de forma dispersa e não prevista. Normalmente para apoio ao pagamento de aluguer de alguns espaços, materiais para as actividades e outras necessidades diversas.

[7] No ano de 2003 disponibilizou uma verba de 23.300 euros para subvencionar as associações de vizinhos. Foram subvencionadas 41 associações, pelo que cada uma recebeu em média cerca de 568 euros para apoio aos seus gastos gerais e actividades, valor que correspondeu a cerca de 17% do total do orçamento (valores que também oscilaram entre 300 e 1500 euros para cada uma).

Segundo os testemunhos recolhidos o funcionamento do Departamento de Participação Cidadã é bastante afectado pelos prazos orçamentais (que obrigam a que as disponibilidades orçamentais estejam concluídas entre Setembro e Outubro) que impedem o desenvolvimento de um planeamento correcto do seu funcionamento, tornando a sua dinâmica dependente das exigências e das urgências do dia a dia. Acrescente-se o facto de as intenções de estabelecer criterios de discriminação positiva em favor das associações mais eficientes e inovadoras incrementando as suas subvenções esbarrar em várias dificultades normativas e sociais. Igualmente o facto de o concelho ter aderido à recente *Lei de Grandes Cidades* está a começar a ter efeitos nos trabalhos desse Departamento.

Neste momento a Administração Municipal de Lugo parece apostada em criar algumas condições políticas para introduzir novos processos e dinâmicas de carácter participativo que contam com a participação dos cidadãos por via do associativismo. Nesse sentido está previsto entregar ao Departamento de Participação Cidadã o serviço telefónico municipal de atenção ao cidadão.

O principal instrumento normativo que enquadra as relações com o cidadão e com as suas associações é o Regulamento de Participação Cidadã, cujo texto está disponível na íntegra no *website* municipal, documento essencial para percebermos as dinâmicas do movimento associativo no Concelho e a forma como se estrutura a respectivas política municipal nesse âmbito.

Embora obedecendo ao modelo que é usado nos restantes municipios da Galiza, de que demos conta em capítulo anterior, este regulamento é apresentado como emanando de uma vontade política de regular e potenciar a participação dos cidadãos na vida pública no Concelho de Lugo. Em concreto, para fomentar e organizar a democracia participativa de base, nomeadamente através do tecido associativo, enquanto "complemento e elemento enriquecedor da democracia representativa" e expressão de deveres cívicos de cidadania que devem unir os cidadãos e a administração municipal na procura de um melhor bem estar económico e social. Entre os seus objectivos gerais releva o fomento do associativismo.

O seu capítulo III contém as normas que se aplicam directamente às relações entre o município e o movimento associativo do Concelho de Lugo. Delas decorre que as associações são consideradas entidades cidadãs, que obtém essa condição através da inscrição no atrás referido Registo Municipal das Associações do Concelho de Lugo, sendo caracterizadas em sete sectores específicos, subdivisíveis, em função do seu carácter e das suas finalidades anunciadas (vizinhos, sociais, culturais, educativas, ocio e tempo libre, profissionais ou de actividades económicas).

Essa divisão sectorial parece ser responsável pela repartição das relações municipais com o movimento associativo por diversos serviços municipais.

É assim que se pode entender que seja a Concellería de Benestar Social a informar que o prazo para solicitar subvenções pelas associações se estende até nova data, devido à publicação do Decreto da Alcadía nº 9/2004, que o serviço de Deportes informe que vai ser assinado um convénio com quatro associações desportivas no valor de 141.000 euros ou que o serviço de Cultura e Turismo anuncie que a autarquia e uma associação organizam uma actividade cultural em parceria. No mesmo sentido nos parece esclarecer o

anúncio de que a Consellería da Mulher e Juventude se oferece para contactar associações que trabalhem en projectos europeus contra a violência e em programas de igualdade. Ou ainda, que sejam publicadas notícias no *website* municipal informando que a Conselheira dos Serviços Gerais e o Conselheiro da Protecção da Comunidade se reuniram, em momentos distintos e com agendas distintas, com as associações de vizinhos.

Do conteúdo normativo do Regulamento deve realçar-se, para além da já referida obrigatoriedade de registo para que as associações possam gozar do direito às subvenções municipais, a outorga de outros importantes direitos, como sejam o participarem nos plenários dos orgãos de governo municipal e o direitos a acederem a outros recursos, apoios técnicos e informativos municipais, bem como dos direitos que decorrem da aquisição do estatuto de Utilidade Pública Municipal, cuja concessão premeia com acrescidas regalias as associações mais representativas ou activas do Concelho.

De acordo com os dados disponíveis no ano de 2004 foram disponibilizados ao todo 180.900 euros em subvenções. A sua distribuição foi realizada a partir da publicação das referidas normas no Boletim Oficial da Provincia e na montra dos editais, e a sua repartição pelas áreas da Mulher e Bem Estar Social, Serviços Gerais, Cultura, Turismo e Educacão foi feita da seguinte forma:

Serviços Sociais	21.000 €
Mulher	6.000 €
Juventude	2.000 €
Desportos	90.000 €
Participação Cidadã	30.000 €
Educação	5.400 €
Cultura	26.500 €

Resta acrescentar que as actividades a subvencionar estão tipificadas de acordo com as suas finalidades sendo admitidas duas modalidades: a) desenvolvimento de actividades e programas; b) manutenção, conservação e reparação de infraestructuras.

A avaliação dos pedidos é da responsabilidade de uma comissão que deve ser formada em cada um dos Serviços que atribui as subvenções que, mediante critérios devidamente valorizados, concedem ou não as subvenções e definem os respectivos montantes. Em 2004 os montantes foram fixados entre 300 e 2000 euros para a modalidade de actividades e programas e entre 1000 e 4000 euros para a outra modalidade.

6.2. Bragança.

Em Bragança, concelho com cerca de 35 000 habitantes, apesar das dificuldades de catalogação inventariámos a existência de 168 associações formalmente registadas, o que significa uma taxa de aproximadamente 4,8 associações por cada mil habitantes. No conjunto dos munícipios das cidades

portuguesas do Eixo Atlântico o Concelho de Bragança está entre os que o associativismo encontra maior expressão em termos relativos.

Não existe um registo municipal das associações, nem um conhecimento aprofundado da composição do movimento associativo no Concelho por parte da autarquia. As associações melhor conhecidas são aquelas às quais o municipio concede apoios com alguma regularidade. Aliás, não existe nenhuma publicação sobre o associativismo no Concelho de Bragança. Naturalmente, também não existe um diagnóstico da situação actual do associativismo, preocupação pouco sentida pelo município, sobretudo devido à escasssez de recursos humanos qualificados e pouca disponibilidade dos existentes.

Quadro 13. Distribuição das associações do concelho de Bragança por tipologia, em número e % - 2004.

Designação	Nº	Nº
Assistencial e Saúde	1	1%
Cultura e Arte	12	7%
Desporto, ócio, Tempos livres	27	16%
Educação e Formação	19	11%
Laboral, Sindical, Profissional	19	11%
Paz, Solidariedade Internacional, etc.	6	4%
Protecção e Defesa do Meio Ambiente e Animais Domésticos	5	3%
População pela Idade	5	3%
População pelo género e relação	1	1%
Vizinhos, Consumo e Usuários, Sociocomunitárias, Socioculturais	66	39%
Outras Organizações	7	4%
Total	168	100%

Fonte: Direcção-Geral dos Serviços de Notariado.

A cidade de Bragança com os seus 28 000 habitantes concentra a maioria das associações existentes. De acordo com os dados disponíveis (cf. Quadro 13) o sector associativo com maior expressão é o composto pelas associações vizinhos, consumo e usuários, sociocomunitárias e socioculturais. Para a maior representatividade deste sector no Concelho contribuem particularmente as associações socio-culturais que deverão ser em numero aproximado de 40, constituindo por isso cerca de 60% das associações classificadas neste sector. Seguem-se, por ordem de representatividade, as associações dos sectores de desporto, ócio e tempos livres (16%), de educação e formação (11%) e o sector laboral, sindical e profissional (11%), com os restantes sectores a registarem percentagens já muito pouco significativas. Ainda assim, não deixa de ser relevante o facto de todos os sectores associativos estarem representados, embora este concelho se revele um espaço onde domina o tradicional e onde o moderno só agora começa a esboçar as primeiras tentativas de afirmação, à medida que os problemas sociais da actualidade se vão fazendo sentir no interior do Nordeste Transmontano e os grupos de cidadãos mais arrojados se vão disponibilizando para os enfrentar.

Uma certa fragilidade organizativa do movimento associativo e a sua escassa modernização parece ser revelada pelo facto de apenas termos encontrado 11 associações com *websites* na internet.

Na verdade, se após o 25 de Abril de 1974 existiu uma forte mobilização em torno das experiências associativas, as tentativas dos poderes públicos para controlar politicamente as associações provocaram um certo declínio da participação dos cidadãos.

Actualmente ser dirigente associativo é pouco valorizado no Concelho, o voluntariado é quase inexistente, com excepção das IPSS, por via de uma certa crise de identidade social que está instalada, com a juventude quase completamente arredada da vida associativa, sendo muito raro encontrar pessoas com menos de 35 anos envolvidas no dirigismo associativo.

Estima-se em uma larga percentagem das associações viva exclusivamente de donativos e subsídios, devido à incapacidade de gerarem receitas próprias e ao facto de terem poucos associados e muitos não pagarem as respectivas quotas, apesar do valor quase simbólico das mesmas.

Na verdade, parece existir uma certa resistência colectiva ao pagamento das actividades de âmbito socio-cultural por parte da população, o que obriga a que os eventos tenham de ter entrada livre para obterem a adesão e a presença das pessoas.

Essa fraca participação, que desmoraliza os dirigentes associativos, acaba por ser responsável pela escassa rotatividade existente e tem levado a que, em certas associações, a aceitação dos cargos de direcção seja condicionada pela existência de promessas de fuuturo apoio financeiro por parte da Câmara Municipal.

Porém, não deixa de ser curioso que, apesar de o indice de poder de compra dos seus habitantes ser bastante inferior à média nacional (86,7 em 1999), pareça que neste concelho existe uma grande tradição associativa, comparativamente aos restantes concelhos das cidades do Eixo Atlântico.

Merecem particular referência as associações empresariais associadas no NERBA (Núcleo Empresarial da Região de Bragança), as associações do mundo rural associadas na CORANE (Associação de Desenvolvimento dos Concelhos da Raia Nordestina), o Grupo Depsortivo de Bragança, a associação desportiva mais emblemática do Concelho, a Associação de Jogos Populares, bem como as duas associações estudantis do Ensino Superior. Estas últimas com uma boa implantação a nível local e que, com base numa rivalidade sadia, têm desenvolvido algumas actividades importantes.

No Munícipio de Bragança a gestão das relações com as associações compete ao Departamento Sócio Cultural que tem como objectivos apoiar novas iniciativas associativas e consolidar as boas práticas existentes, a cuja divisão Divisão Cultural e Social compete implementar todas as acções da área de educação e acção social, transportes escolares, cultura, desporto, turismo e serviços de transportes escolares, e que no âmbito da cultura e desporto, se encarrega também de fomentar o desenvolvimento das associações (colectividades) culturais, desportivas e recreativas e outras.

De acordo com a informação constante no inquérito aplicado não existe propriamente uma política municipal para as relações com o movimento associativo, que esteja formalmente programada e incluida nos planos de actividades do município, sendo portanto inexistente a definição de linhas de acção nas

diferentes áreas associativas, embora o relacionamento com os diferentes tipos de associações seja considerado bom pelos técnicos do município.

De resto, devido ao peso social das associações de natureza recreativa, cultural e desportiva concentram as prioridades da política municipal nesta área, relegando todas as outras para um plano secundário.

A execução dos planos de actividades municipais constitui o principal instrumento impulsionador das relações do munícipio com as associações. Normalmente existe um conjunto de actividades consideradas de grande interesse municipal, como a Milha da Cantarinha, o Torneio da Primavera e os Jogos Populares, que levam a que seja a própria autarquia a convidar as associações para recorrerem aos apoios financeiros e materiais disponíveis de modo a que a autarquia lhes possa delegar a realização dessas actividades. Na Agenda Cultural os eventos organizados pelas associações vão sendo divulgados ao longo do ano.

A informação existente no *website* da Câmara Municipal sobre o associativismo é bastante escassa, quase se resumindo ao acesso a uma lista das associações do Concelho com as respectivas moradas, pelo que se comprova a existência de um registo informal das associações, o qual se actualiza por informação directa das próprias associações. Via *internet* é preciso recorrer à análise das actas dos orgãos colegiais do município, Câmara e Assembleia Municipal, para encontrar mais alguma informação relevante. Através dessa análise percebemos que, no essencial, as relações do movimento associativo com o município se estruturam em redor dos apoios financeiros, quer à realização de obras de restauro em edifícios e equipamentos quer à execução dos planos de actividades de várias associações do concelho, e mesmo de algumas associações de fora do Concelho que pretendam realizar eventos no espaço geográfico do Concelho, desde que considerados de interesse pela autarquia.

De um modo geral as associações interessadas no apoio da autarquia fazem os seus pedidos por escrito, a partir do mês de Agosto, acompanhados dos plano das actividades que pretendem realizar no ano seguinte. Com base na apreciação desses planos é feita uma triagem, sendo seleccionadas as associações a apoiar com base na confiança nos dirigentes associativos e no facto das actividades serem consideradas relevantes para merecerem o apoio do município. Os apoios são recebidos entre Janeiro e Março. Durante o ano os serviços da autarquia fazem acompanhamento e avaliação no terreno da execução dos planos e solicitam um relatório final. O controlo da aplicação das subvenções também é feito através do fraccionamento das verbas concedidas que vão sendo entregas ao longo do tempo. Em caso de incumprimento, as associações prevaricadoras podem não receber quaisquer apoios no ano seguinte.

Os valores dos subsídios atribuídos na sua maioria a associações desportivas e recreativas são, na generalidade, subsídios de pequena monta, indicador que parece apontar para uma certa pobreza dos planos de actividades que as associações pretendem realizar e também do fraco envolvimento financeiro da autarquia no apoio à maioria desses planos de actividade.

Em casos muito concretos, quando os apoios são mais elevados e prolongados no tempo, a Câmara estabelece protocolos ou contratos-programa com as associações. Foi o que aconteceu no caso do protocolo celebrado em 2004 entre a Câmara Municipal de Bragança e o Centro Social e Paroquial de

Santo Condestável, que resultou do facto de a Câmara ter integrado um projecto de parceria com essa associação de luta contra a pobreza, nos termos do qual se disponibilizou apoiar com apoio técnico e financeiro um equipamento social destinado ao Centro Comunitário construído por aquela Associação, e também com o contrato-programa de desenvolvimento desportivo firmado com o Grupo Desportivo de Bragança, para apoio às suas actividades de formação de futebolísticas nos vários escalões de jovens amadores, contribuindo com um montante de cerca de 200 000 euros anuais.

Nos anos de 2002 e 2003, os valores dispendidos com base na celebração de protocolos foram de 357.000 e 285.000 euros, respectivamente. Para 2004 estão previstos 572.000 de apoios abrangendo cerca de 33 associações. De fora da esfera das relações com a autarquia têm ficado as associações ligadas aos problemas sociais, devido à sua pouca capacidade de intervenção e reduzida expressão social.

O município disponibiliza às associações com as quais estabelece protocolos, sem qualquer custo, todos os equipamentos municipais que precisem de usar na realização dos seus eventos e actividades. Quando as associações não estabelecem protocolo têm de pagar taxas de utilização, embora beneficiem de reduções. A autarquia concede a todas as associações a possibilidade de realizarem gratutitamente uma viagem usando os seus meios de transporte. Além disso, o município disponibiliza na Casa do Lavrador, de sua propriedade, alojamento às associações agrícolas.

Se o apoio financeiro e logìstico da autarquia se pode considerar globalmente relevante, o mesmo não se pode dizer de outros tipos de apoio. Por exemplo, não é disponibilizado qualquer financeiro ao funcionamento, nem apoio técnico à criação e gestão associativa, nem mesmo à organização de acções formativas para dirigentes associativos ou à promoção e divulgação do movimento associativo concelhio.

6.3. Vila Nova de Gaia.

Em Vila Nova de Gaia, concelho com cerca de 289 000 habitantes, apesar das referidas dificuldades de classificaçãoo inventariámos a existência de 368 associações formalmente constituídas, o que significa uma taxa de aproximadamente 1,3 associações por cada mil habitantes. No conjunto dos munícipios portugueses do Eixo Atlântico é um daqueles em o associativismo encontra menor expressão em termos relativos.

De acordo com os dados disponíveis (cf. Quadro 14) o sector associativo com maior expressão é o composto pelas associações de Educação e Formação com 37% do total. No entanto 117 dessas associações são associações de pais e encarregados de educação de alunos das escolas básicas, representando 89,3% das associações do sector da educação e formação e 33,4% do total das associações existentes. Estão reunidas numa Federação de Associações, a FEDAPAGAIA, cujas instalações são suportadas pela autarquia.

Quadro 14. Distribuição das associações do concelho de Vila Nova de Gaia por tipologia em número e em % - 2004.

Designação	Nº	%
Assistencial e Saúde	22	6%
Cultura e Arte	19	5%
Desporto, ócio, Tempos livres	22	6%
Educação e Formação	131	37%
Laboral, Sindical, Profissional	24	7%
Paz, Solidariedade Internacional, etc.	50	14%
Protecção e Defesa do Meio Ambiente e Animais Domésticos	5	1%
População pela Idade	15	4%
População pelo género e relação	0	0%
Vizinhos, Consumo e Usuários, Sociocomunitárias, Socioculturais	58	17%
Outras Organizações	4	1%
Total	350	100%

Fonte: Direcção-Geral dos Serviços de Notariado.

Em segundo lugar na ordem de representatividade encontram-se as associações de vizinhos, consumo e usuários, sociocomunitárias e socioculturais com 17%. Para a maior representatividade deste sector no Concelho contribuem particularmente as associações socio-culturais que deverão ser em número aproximado de 45, constituindo por isso cerca de 78% das associações classificadas neste sector. Seguem-se, por ordem de representatividade, as associações dos sectores de paz, solidariedade internacional (14%) desporto, ócio e tempos livres (6%), as de assistência e saúde também com (6%), com os restantes sectores a registarem percentagens já muito pouco significativas.

Não deixa de ser relevante o facto de nem todos os sectores associativos estarem representados e que cerca de 60% das associações existentes sejam associações de pais de alunos ou associações recreativas e desportivas, apesar dos problemas sociais da actualidade se fazerem sentir na área metropolitana do Porto. Uma certa fragilidade organizativa e a escassa modernização do movimento associativo parece ser revelada pelo facto de, em 350 associações, apenas 18 disporem de *websites*.

A Cãmara de Vila Nova de Gaia dispõe de um departamento específico para as relações com as associações e fundações. No entanto, a verdade é que a relação com as associações está dispersa por várias entidades municipais, nomeadamente pelas cinco empresas municipais: GaiaSocial, Águas de Gaia, Gaianima, Gaiurb, Parque Biológico de Gaia.

Existem dois técnicos designados para as relações com a associativismo na dependência da Presidência da Câmara, de acordo com o respectivo organograma. As relações com as associações parecem depender do interesse da autarquia nas actividades que desejam promover e da disponibilidade financeira em termos

orçamentais para as apoiar. Existe também a preocupação de divulgação das actividades associativas de natureza cultural nas Agendas Cultural, Desportiva e Geral do Municipio.

O peso social das associações de pais e das associações que promovem actividades recreativas e desportivas e a reconhecida importância das suas relações pode ser aferida a partir de alguns indicadores, nomeadamente com o facto do Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, Luís Filipe Menezes, ter sido homenageado como Sócio Honorário da Federação das Associações de Pais do Concelho de Vila Nova de Gaia (FEDAPAGAIA), com o acto formal de homenagem a decorrer em simultâneo com a cerimónia de tomada de posse dos órgãos sociais da FEDAPAGAIA, a qual teve lugar no Auditório da Assembleia Municipal.

Outro indicador da existência de boas relações entre o município e as associações de pais do Concelho decorre da realização do Projecto "Escola de Pais", protocolado em 2002 entre a Câmara de Gaia e a Federação das Associações de Pais de Gaia, com o objectivo de formar e apoiar pais e encarregados de educação, no sentido de os ajudar a lidar com os problemas e dificuldades próprias do desenvolvimento dos filhos e educandos.

No caso das associações desportivas e recreativas o destaque vai para a homenagem que a Câmara Municipal prestou às associações e clubes que distinguiram nos escalões de formação das modalidades de Andebol, Atletismo, Basquetebol, Ciclismo, Futebol, Patinagem, Remo, Ténis de Mesa e Voleibol, durante a época desportiva de 2002/2003.

Actualmente está a em fase de arranque um programa cultural denominado "Animar Gaia 2004", que consiste na realização de um conjunto de eventos ao longo do Verão, nos mais variados locais do Concelho e sob responsabilidade das mais variadas associações que, para o efeito, são apoiadas pela autarquia. Este Programa é da responsabilidade da Empresa Municipal Gaianima, e insere-se nos seus objectivos de estabelecimento, gestão e exploração dos equipamentos públicos municipais desportivos, e de promoção de actividades desportivas, recriativas, lazer, culturais e de fomento do desporto em parceria com clubes, associações e outras entidades, nas áreas do desporto escolar, formação desportiva, fomento desportivo e recreação e lazer. Neste momento também está a ser feito um levantamento das necessidades ao nível desportivo, cujo projecto foi designado de "Conta Desportiva", a fim de recolher elementos sobre os clubes, modalidades e respectivo número de praticantes.

Os apoios da autarquia às associações pode fazer-se por duas vias. A primeira consiste na apresentação de candidaturas que a autarquia analisa e à qual, a partir da apreciação da sua valia, dá ou não apoio aos planos ou propostas de actividades neles constantes, normalmente apoio de tipo logístico, como cedência de espaços, isenção de taxas, ou financeiro, como pagamento de prémios, troféus, etc. A segunda via consiste na celebração de protocolos, com base nos quais a autarquia concede uma subvenção financeira regular, para além de outras facilidades logísticas, mediante contrapartidas.

No âmbito das medidas de fomento do associativismo a autarquia financiou em 2003 um projecto de remodelação do edifício de uma antiga escola primária no sentido de o mesmo albegrar, entre várias

valências destinadas aos jovens, como biblioteca, espaço multimedia e informática, espaço de lazer, algumas salas destinadas às associações juvenis, espaços para seminários e exposições.

Muito provavelmente as relações mais estruturadas entre o município e as associações do Concelho estão consubstanciadas na parceria estabelecida entre a autarquia e diversas associações concelhias no âmbito da Rede Social e no Conselho Local de Acção Social, cuja finalidade é a de prevenir e erradicar todas as formas de exclusão social, promovendo a protecção e integração social dos mais desfavorecidos.

Através da acção da Divisão Municipal de Acção Social, essa parceria será responsável pela disponibilização no *website* da autarquia da listagem de todas as IPSS existentes no Concelho que dispõem de recursos nas áreas de apoio à infância, toxicodependência, deficiência, terceira idade (centros de convívio, apoio domiciliário, centros de dia e lares) e pela divulgação dos objectivos e actividades de dois projectos de intervenção comunitária realizados por algumas associações

No relatório do "Diagnóstico Social" também estão disponibilizados alguns dados impostantes sobre as associações que possuem equipamentos e actuam no domínio da acção social, conforme se poderá verificar consultando o *website* do município.

6.4 Vigo.

No Concelho de Vigo, que tem um pouco mais de 292.500 habitantes, existem cerca de 634 associações formalmente registadas, o que significa uma taxa de aproximadamente 2,2 associações por cada mil habitantes. No conjunto dos munícipios galegos do Eixo Atlântico o Concelho de Vigo é um dos concelhos das cidades do Eixo Atlântico situadas na Galiza onde o associativismo encontra menor expressão em termos quantitativos.

Quadro 15. Distribuição das associações do concelho de Vigo por tipologia, em número e % - 2004.

Designação	n	%
Assistencial e Saúde	75	11,7%
Cultura e Arte	109	17,0%
Desporto, ócio, Tempos livres	136	21,2%
Educação e Formação	48	7,5%
Laboral, Sindical, Profissional	23	3,6%
Paz, Solidariedade Internacional, etc.	41	6,4%
Protecção e Defesa do Meio Ambiente e Animais Domésticos	12	1,9%
População pela Idade	55	8,6%
População pelo género e relação	39	6,1%
Vizinhos, Consumo e Usuários, Sociocomunitárias, Socioculturais	103	16,0%
Outras Organizações	2	0,3%
Total	643	100%

Fonte: Xunta de Galicia (http://www.xunta.es/servlet/rexistros/index.htm)

A maioria das associações são de tamanho médio ou pequeno e, de acordo com os dados disponíveis (cf. Quadro 15) o sector associativo com maior expressão é composto pelas associações de desporto, ócio e tempos livres que agrega 21,2% das associações existentes no concelho. O segundo sector com maior representatividade no Concelho é o constituído pelas associações de cultura e arte (17%), seguindo-se o sector das associações vizinhos, consumo e usuários, sociocomunitárias, socioculturais, com 16% do total. Com excepção do sector das associações de assistência e saúde, composto por 11,7% das associações, os restantes sectores registam percentagens pouco significativas.

Em Vigo existem associações de todos os tipos e sectores, a maioria das quais nasceram no próprio concelho, mas algumas são delegações de organizações de âmbito regional galego ou até estatal.

Por conseguinte, não deixa de ser um facto relevante que estejam representados todos os sectores associativos, o que significa que o Concelho Vigo, ao contar com a presença de associações de todo o tipo, é um espaço onde neste domínio se cruzam o tradicional e o moderno, e onde os mais variados problemas sociais da actualidade encontram grupos de cidadãos disponíveis para os enfrentar e combater.

Os dados sobre a composição do movimento associativo, cuja tipologia seguimos neste trabalho, parecem bastante fiáveis devido ao esforço desenvolvido pela Concellería da Participação Cidadã do Município na constituição de um directório das entidades não lucrativas. A organização de uma base de dados informatizada do Registo Municipal das associações durante os últimos anos, tem permitido eliminar as associações desactivadas e incluir as associações recém-criadas. A informação nele constante foi reproduzida numa publicação em suporte de papel. Um indicador da sua fiabilidade e do seu rigor classificatório pode ser encontrado no facto de apenas 2 associações terem sido incluídas no grupo das associações não identificadas.

Não temos duvidas em considerar a prática da Concellería deste municipio como uma boa prática a seguir. Desde logo, pelo facto de existir uma organização devidamente sistematizada da informação que tem permitido o seu uso pelos vários departamentos municipais, revelando-se de elevado interesse prático para a gestão municipal.

Os esforços postos no Registo têm permitido que o município disponha de informação e documentação actualizada sobre cada uma das associações existentes, concentrando-a no Departamento de Participação Cidadã. Essa estratégia tem evitado as duplicações de registos em diferentes departamentos e levado a um melhor controlo das relações entre o município e as associações dado que os restantes departamentos têm acesso à informação contida nos registos.

No entanto, parecem existir ainda muitas reticências das entidades associativas quanto à actualização dos dados e ao depósito da documentação exigida, nomeadamente dos relatórios de actividades e contas e dos planos de actividades e orçamentos anuais.

A verdade é que não é nada fácil o relacionamento com as associações, nem a coordenação das acções entre os diversos departamentos quando o Município está confrontado com um tecido associativo tão complexo

e heterogéneo, em que a maioria das associações tem referências, objectivos e estratégias bastante próprias e díspares, muitas das vezes sem terem qualquer preocupação de estabelecerem uma ligação com os planos e as estratégias municipais para o desenvolvimento do Concelho ou para a implicação das estruturas da sociedade civil nesse domínio.

Julgamos que em Vigo, tal como ocorre na generalidade dos municípios da euroregião Galiza-Norte de Portugal, ao movimento associativo ainda falta concretizar um movimento eficaz de reagrupamento em redor de federações ou confederações de associações que permitam suprir o carácter de dispersão actualmente existente. Salvo raras excepções, como sucede no Concelho de Vigo com a Federação das Associações de Vizinhos de Vigo "Eduardo Chao", as associações existentes encontram-se na sua maioria isoladas nos respectivos territórios municipais.

Esta característica do movimento associativo limita ou inibe a acção municipal no que concerne ao estabelecimento de programas e projectos de cariz duradouro e estruturante que envolvam, em relações intensas e diversificadas, as associações e os departamentos municipais na implementação de estratégias conjuntas para o desenvolvimento local.

Tal realidade contribui em Vigo, e nos outros concelhos estudados, para uma focalização das políticas municipais de fomento e apoio ao associativismo nas medidas de apoio financeiro, as quais geralmente contam com orçamentos escassos e cujos critérios de distribuição são mais orientados pela atribuição do maior número de subvenções do que pela valia dos projectos associativos e pela eficácia do uso dos dinheiros atribuídos.

Como exemplo de uma boa prática para contrariar esta lógica, vale a pena referir o desenvolvimento do 1º Plano Municipal do Concelho de Vigo exceutado entre 2001 e 2003, que nos seus objectivos incluia a racionalização da concessão das subvenções anuais efectuadas às entidades associativas pela Concellería de Participação Cidadã.

Com base, sobretudo nos princípios da sustentabilidade e da subsidiariedade passou a ser privilegiada a interacção entre o município e movimento associativo de Vigo na definição das estratégias de desenvolvimento local, de modo a que a colaboração entre a administração municipal e as associações se torne um factor essencial na construção das políticas concelhias. Esta estratégia parece prosseguir com o novo Plano Vigo 2010.

Conforme já fizemos notar, compete à Concellería de Participação Cidadã coordenar e gerir as relações com o movimento associativo no Concelho de Vigo. Consultando o seu *website* podemos encontrar um portal das associações com acesso a informação sobre o programa de voluntariado do concelho (notícias, forum, registo de voluntários) e registo das associações, bem como a outros dados de interesse no âmbito do associativismo.

Na verdade é evidente que existe uma preocupação estratégica do município de Vigo para incrementar a acção voluntária, que se traduz na tentativa de unir o esforço colectivo a fim de melhorar a vida dos

cidadãos do Concelho e aumentar a capacidade de intervenção dos voluntários que podem pareticipar em projectos diversos no domínio social, educativo, assistencial, de género, idade, etc.

No domínio da promoção do voluntariado as Concellerías de Bem Estar Social e de Participação Cidadã, levaram em 2000 a efeito o projecto "Voluntários por Vigo" , a partir do qual se criou em 2001 o Plano Municipal de Voluntariado e, em 2002, a Plataforma de Voluntariado e a Oficina Municipal de Voluntariado.

No que respeita ao Programa Municipal de Voluntariado, estabelecido no âmbito da Lei 3/2000, de 22 de Dezembro o Concelho de Vigo, através da Oficina Municipal de Voluntariado actua em vários domínios, a saber: 1) formação de voluntários; 2) voluntarios/as de acompanhamento; 3) voluntários/as para centros de menores, centros de 3ª idade, hospitais e instituições penitenciárias; 4) voluntários/as para o desenvolvimento sociocomunitario das associações; 5) voluntários/as para a realização de actividades nas associações; 6) voluntários/as no Zoológico da Madroa; 7) recuperação das dunas das praias de "Argazada" e "Fontaíñas"; 8) saídas das escolas; 9) voluntários/as com agentes de difusão turística.

Uma das linhas estratégicas dessa aproximação ao cidadão desenvolvida pela Concellería de Participação Cidadã, centra-se na informação ao cidadão, contando o respectivo Departamento com postos localizados em cerca de meia centena de associações, quase todas associações de vizinhos.

As relações entre o município e o movimento associativo concelhio encontram-se reguladas pelo Regulamento de Participação Cidadã. Esse regulamento segue o modelo utilizado nos outros municípios da Galiza, nomeadamente no Concelho de Lugo. Por essa razão não vamos alongar-nos na sua apresentação de forma a não produzirmos informação redundante.

Ainda assim, convém relembrar que as disposições normativas presentes nesse regulamento contemplam vários aspectos essenciais do relacionamento entre a autarquia e as associações, tais como: 1) a valia do registo municipal das associações como instrumento de gestão; 2) os direitos e os deveres das associações; 3) as possibilidades de representação e participação do movimento associativo na gestão municipal[8]; 4) os procedimentos formais exigiveis no registo.

Outro instrumento ao serviço da linha estratégica de informação ao cidadão utilizado pelo Serviço de Atenção ao Cidadão da Concellería de Participação Cidadã é o Portal das Associações – www.cidadansvigo.org - cujo uso pleno pelas associações depende da inscrição no Registo Municipal.

Nesse portal as associações dispõem de: 1) novidades informativas e informação sobre subvenções disponíveis e anúncios sobre abertura de concursos para pedir subvenções; 2) possibilidade de criação de foruns de debate; 3) possibilidade de fazer *download* de programas informáticos e dispor de outras

[8] Em 2002 foi constituído o Conselho Municipal de Participação Cidadã, o qual conta com representantes do movimento associativo.

utilidades; 4) *links* de acesso a outras entidades e a ferramentas de apoio à gestão associativa; 5) anúncios sobre actividades ou iniciativas que as associações realizam ou vão realizar.

Assim, desde o ano de 2001, existe um serviço de informação que disponibiliza às associações os boletins oficiais da Província de Pontevedra, da Galiza e do Estado espanhol em formato de papel, bem como assegura a disponibilização por fax ou correio electrónico de qualquer outra informativa de interesse para as associações.

Em 2003, foi publicado o Guia Cidadã, em formato livro, que no ano anterior havia sido editado em formato digital, o qual contém informações sobre o sector associativo. Pode aceder-se ao referido Guia pelo endereço electrónico http://guiacidada.ar.es ou pelo portal www.cidadansvigo.org.

Encontra-se também disponível a aplicação informática "Xestión de asociacións cívicas", com utilização na gestão administrativa e financeira, instalável a partir de um cd-rom e que permite a troca de informação entre as associações e a padronização dos respectivos modelos. Esta aplicação foi criada pelo Departamento de Engenharia de Sistemas e Automática da Universidade de Vigo e contou com a participação de algumas organizações em parceria com o Serviço de Atenção ao Cidadão. Para ensinar a utilização dessa aplicação informática foram realizadas acções de formação e prestada assistência técnica aos membros das associações aderentes.

Esta aplicação parece ser uma excelente ferramenta de gestão, e por isso merece ser difundida pelos municipios da euroregião e adoptada pelos mesmos.

A Concellaría de Participação Cidadã também levou a efeito, entre os anos de 2001 e 2003, com base numa linha de acção estratégica tendo em vista aumentar a formação dos membros das associações, vários cursos de formação (incluindo formação pós-graduada em admnistração e direcção) e jornadas de reflexão, que contaram com a participação de membros de centenas de associações de todos os sectores existentes no Concelho de Vigo.

Uma das preocupações dessa Concellaría, prende-se com a necessidade de actualização da legislação relativa ao movimento associativo, com o duplo objectivo de simplificar os procedimentos jurídicos e administrativos que regulamentam as relações entre o município e as associações de forma a potenciar a eficiência e eficácia das actividades desenvolvidas pelas associações. A concretização desses objectivos passa pela revisão do Regulamento de Participação Cidadã, pela elaboração de um Código Ético das Organizações Não-lucrativas e pelo aumento da participação das associações na construção social do Concelho.

Ainda, tem sido preocupação da Concellaría dotar as associações de espaços e de recursos para realização das suas actividades. Nesse sentido foram desenvolvidas duas linhas de acção estratégica. A primeira focalizada nas subvenções às despesas das associações com as suas actividades e a segunda focalizada nos apoios ao investimento, conservação, manutenção e reparação das instalações das associações.

De acordo com os dados disponíveis, nos anos de 2000 a 2002 as subvenções atribuídas às despesas das associações com as suas actividades distibuíram-se por diversos programas específicos conforme consta no quadro seguinte:

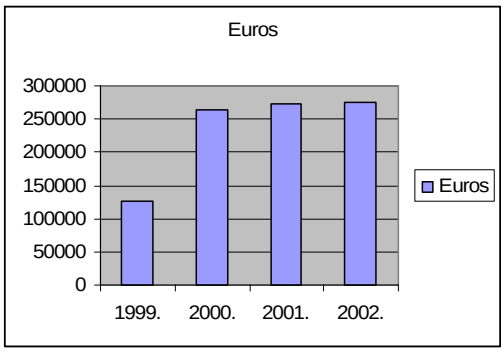
Quadro 16. Tipo de actividade subvencionada por ano e por % do valor orçamental atribuído.

Tipo de actividade subvencionada	Ano 2000	Ano 2001	Ano 2002
Actividades formativas e culturais	22,5%	58,8%	61%
Estudos e projectos	5,6%	1,7%	1,7%
Publicações	8,2%	11,3%	15,5%
Promoção do associativismo	8,7%	3,7%	1,1%
Promoção da cultura popular, encontros, etc.	55%	26,5%	20,7%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Participación Cidadã – Concello de Vigo, Balance de Xestión.

Entre 1999 e 2002 a média das subvenções correntes disponibilizadas pela Concellería da Participação Cidadã cifrou-se em 368 251 euros. Os dados mostram que existiu um crescimento bastante significativo de 1999 para 2000, estimado em cerca de 138 000 euros, ou seja, um aumento dos 126 753,45 euros para os 264 445,32 euros. Nos anos seguintes o crescimento foi bastante reduzido pelo que se assistiu a uma fase de estabelização dos valores dos apoios financeiros disponibilizados às associações (cf. Gráfico 3).

Gráfico 3. Valor das subvenções atribuídas pelo Município entre 1999 e 2002 em euros.



Fonte: Participación Cidadã – Concello de Vigo, Balance de Xestión.

No que respeita aos apoios ao investimento, conservação, manutenção e reparação das instalações das associações, os mesmos constaram essencialmente no pagamento dos arrendamentos dos centros de actividades sociocomunitárias e cívicas de algumas associações dos sectores veciñal e assistencial e para a eliminação de barreiras arquitectónicas, equipamentos, acabamentos, remodelação e adaptação de instalações às normas de segurança, construção de novos locais e conservação de outros, tanto de propriedade privada como pública.

Ainda neste domínio foi construída uma base de dados a partir de uma inventariação dos espaços e dos equipamentos existentes nos diferentes locais, de forma a facilitar uma gestão integrada dos mesmos.

Em boa medida a colaboração com o movimento associativo tem passado pelo estabelecimento de convénios com as associações e com as federações associativas. Os dados disponíveis mostram que a maioria dos convénios do município de Vigo têm sido celebrados com as associações de vizinhos, seguindo-se as associações de tipo sindical, e as associações de desenvolvimento comunitário e, de forma bastante residual, as associações do sector educativo (cf. Quadro 17). Também tivemos conhecimento da existência de alguns convénios com a Federação de Peñas Recreativas.

Quadro 17. Distribuição percentual dos convénios com as associações por tipo de associações entre 1999 e 2002.

Ano Sector	1999	2000	2001	2002
Sindical	25,9%	25,9%	37,8%	37,8%
Veciñal	34,6%	36,4%	50%	50%
Desenvolvimento Comunitário	36,1%	36,1%	12,2%	12,2%
Educativo	1,6%	1,6%	0%	0%

Fonte: Participación Cidadã – Concello de Vigo, Balance de Xestión.

A Concellería de Participação Cidadã também tem promovido alguns intercâmbios sóciocomunitários entre associações do Concelho e associações de outros concelhos. Como o que sucedeu com associações de Acoruña e Lugo, sobretudo entre associações de vizinhos, levando igualmente a efeito em 2001 uma mostra das associações de Vigo que contou com a presença de 50 associações. Para além disso, também foram realizados alguns estudos e projectos de investigação no domínio do movimento associativo de que se destacam os seguintes:

- "As associacións Civícas e Comunitárias como potenciais xacementos de emprego";
- "Obradoiro de Emprego/Intervención sociolaboral";
- "Os axentes sociocimunitarios e a súa función de dinamizadores de novos xacementos de emprego";
- "Diferencias e Desigualdades Sociais en Vigo: Áreas Sociais e Calidade de Vida".

Contudo, apesar do considerável volume de acções dirigidas ao movimento associativo, não existe um plano global para orientar a acção municipal. Como a promoção das actividades associativas não está apenas na dependência da Concellaría de Participação Cidadã, a dispersão existente impede um planeamento adequado e impossibilita a recolha e o tratamento integrado de indicadores em qualidade e em quantidade suficientes para retratar com rigor a realidade vivida no terreno.

Na verdade, existe uma dispersão de responsabilidades por diversos departamentos municipais que segmentam em vários domínios as relações com o associativismo. Assim, se no domínio cultural a responsabilidade é do departamento cultural, já no domínio do desporto e do recreio as acções são da responsabilidade dao Departamento do Desporto, no domínio do desenvolvimento regional pertencem ao Departamento de Promoção Económica e Desenvolvimento Local, no domínio juvenil ao Departamento da Juventude, o qual através da sua Oficina de Serviços e Recursos Associativos disponibiliza um serviço de assessoria para as associações juvenís. No caso do domínio educativo é responsável o Departamento de Educação e nos domínios das idosos e pensionistas e da mulher a responsabilidade cabe aos departamentos de Serviços Sociais e da Mulher, respectivamente. Por exemplo, é através da Oficina da Muller que o município de Vigo, faz a gestão e programação da respectiva concellería e apoia o seu associativismo.

De acordo com os testemunhos recolhidos ocupa no primeiro lugar na escala das prioridades municipais em Vigo estão as associações desportivas e recreativas, que se estimam em cerca de 300 e que estão organizadas em 25 federações, seguindo-se as associações veciñais e as ligadas às questões da mulher e ao associativismo juvenil. As restantes associações ocupam lugares de pouco destaque nas prioridades da política municipal para o associativismo.

Actualmente, não obstante os esforços levados a cabo pela autarquia viguense, de acordo com os testemunhos existe uma taxa descrescente de participação dos cidadãos associados na vida interna das associações, que é muito notada no domínio das associações veciñais, havendo que renovar as actuais estruturas e fomentar uma maior demcratização das mesmas. Ao invés, parece estar a crescer a taxa de participação dos cidadãos nas actividades associativas, fenómeno que pode estar directamente ligado a uma melhoria da qualidade dos serviços e à pertinência das actuais reinvindicações associativas, podendo ainda crescer mais se existir um incremento do voluntariado e das subvenções públicas e privadas a essas actividades.

Conclusões.

Por um lado a realização deste trabalho mostrou-se um empreendimento bastante difícil de concretizar devido à heterogeneidade da situação do movimento associativo na Euro-região Galiza-Norte de Portugal e à dispersão e escassez de indicadores disponíveis devidamente classificados e organizados. Todo o texto aqui apresentado ressente-se dessa situação.

Por outro lado, o tempo e os meios disponíveis para a sua realização não permitiram a realização de métodos de recolha directa de informação, de forma a colmatar as muitas falhas com que fomos sendo confrontados. O próprio inquérito que tentámos aplicar ao conjunto das autarquias das cidades do Eixo Atlântico obteve apenas cerca de 50% das respostas, ou seja, apenas 9 das 18 autarquias os reenviaram devidamente preenchidos.

Porém, mais do que uma debilidade deste trabalho, as dificuldades espelham em boa medida a própria debilidade do movimento associativo em fazer-se conhecer, bem como as ambiguidades e fragilidades das

políticas municipais e das respectivas formas de organização e execução, como decorre da apreciação dos pontos fortes e fracos cujos quadros sinópticos apresentamos em anexo.

Isso abriu-nos caminho para fazermos algumas propostas, as quais decorrem da nossa própria reflexão sobre a realidade analisada e dos contributos apresentados pelos vários responsáveis autárquicos que, com os seus testemunhos colaboraram neste trabalho. Assim, julgamos que ao nível da Euro-região e particularmente das cidades do Eixo Atlântico se deveria pôr em marcha em plano global de desenvolvimento do movimento associativo e de reforma das políticas municipais capaz de corresponder aos desafios que no quadro da União Europeia se colocam ao movimento associativo e que contemple:

- A promoção de acções de formação dos eleitos locais e dos administradores municipais na temática do associativismo de forma a melhorar o seu conhecimento e a sua capacidade de decisão política;

- A articulação das relações entre os diversos serviços municipais que se relacionam com as associações e a constituição de um registo permanente dessas relações;

- A promoção de cursos para dirigentes e funcionários associativos;

- Estudos sobre a história e outras problemáticas do associativismo, nomeadamente de diagnóstico da situação actual do associativismo a nível local e da própria Euro-região;

- A organização de colóquios, seminários, mesas redondas, palestras dirigidos a autarcas e à população em geral que dêem a conhecer as associações, os seus objectivos e a sua importância como agentes geradores de riqueza (material e espiritual) e de emprego;

- A criação de serviços de apoio à constituição e legalização das associações, com a edição de material didáctico sobre esses processos, de natureza real e virtual, bem como a formação de equipas ou gabinetes municipais e regionais de acompanhamento do movimento associativo que prestem apoio e consultadoria à criação e gestão das associações;

- A criação de cursos de iniciação ao associativismo, bem como de cursos superiores de gestão associativa nos domínios legalislativo, dos valores e das práticas associativas, da administração e gestão das associações;

- Apoio logístico, a nível municipal e regional, ao fomento de projectos de cooperação interassociativa em termos europeus, nacionais e locais que as associações se proponham realizar;

- Realização de campanhas públicas com vista a aumentar os níveis de participação dos cidadãos na vida das associações e nas actividades associativas, bem como sobre os direitos e deveres associativos;

- Criação a nível municipal de gabinetes técnicos que colaborem na elaboração dos projectos associativos e que prestem apoio logístico à modernização de instalações, equipamentos e serviços

administrativos das associações, para optimizar os recursos tanto das associações como das entidades que apoiam o movimento associativo, no sentido de promover a melhoria do desempenho das associações ao nível dos serviços prestados e da qualidade dos seus produtos;

- Realização de debates sobre a adequação da actual legislação do movimento associativo, incluindo o debate sobre os estatutos dos dirigentes associativos voluntários, de utilidade pública das associações e dos regimes fiscais especiais, de forma a adequá-los à situação e às necessidades actuais do movimento associativo;

- A constituição de organismos consultivos que estimulem a participação das associações, na discussão das orientações das políticas municipais através das suas estruturas representativas.

- Criação ou ajustamento dos regulamentos e das posturas municipais existentes às especificidades dos diferentes tipos de associações e das diferentes actividades desenvolvidas, nomeadamente em termos dos direitos às subvenções e outros apoios técnicos e materiais, que permitam aumentar os recursos financeiros dos municípios de forma a apoiar o maior número possível de associações de todos os tipos;

- Promoção da participação das associações no planeamento e na gestão municipal dotando-as de maior capacidade de intervenção na tomada de decisões a nível local;

- Promoção da criação de redes associativas locais, regionais e europeias nos vários sectores associativos e mesmo multisectoriais que permitam um maior e melhor aproveitamento dos equipamentos e dos recursos municipais e das próprias associações no desenvolvimento de programas e projectos comuns;

Bibliografía.

Alberich, T. (1994), "Aspectos cuantitativos del asociasionismo en España", in, *Mundo Asociativo*, Documentación Social, nº 94, Madrid.

Bouzada, Xan (1995), "Galicia no país das asociacións", *Cooperativismo e Economia Social*, nº 12, pp.133-145.

Comeau, Y. e Turcotte, D. (2002), "Les effets du financement étatique sur les associations", *Lien Social et Politiques – RIAC, 48, La démocratisation du social*, pp. 67-77.

Comissão Europeia (2000), *Dar nova forma à Nova Europa*, Comunicação da Comissão Europeia, Bruxelas. (texto policopiado)

Comisión Europea (2004), *Una nueva asociaciín para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comissão Europeia (2004), *A promoção do papel das associações e das fundações na europa*, Bruxelas. (texto policopiado)

Comissão Europeia (s.d.), *A comissão e as organizações não goveranmentais: O reforço da parceria*, Texto apresentado por Prodi e Kinnock, Ed. do A., Bruxelas. (texto policopiado)

Concellería de Participación Cidadá, (2003), *Balance de Xestión.Solucións, Feitos, Realidades- Setembro 1999-Maio 2003*, Ed. do A., Vigo.

Cruz, M. B. (1994), "A participação Social e Política", *in* Portugal Hoje, INA, Lisboa, pp. 352-368.

Demo, P. (2001), Cidadania Pequena. Fragilidades e desafios do associativismo no Brasil, Autores Associados, Campinas.

Gómez, M. H. e Boyer, P. C. (2003), Las políticas sociales en las sociedades complejas, Ariel Sociología, Barcelona.

Martins, S. C. (2004), Associativismos emergentes no âmbito dos novos movimentos sociais em Potugal, Comunicação ao V Congresso Português de Sociologia. (texto policopiado).

Mendes, J.C. (2004), "Palmela-Terra de Cultura", in Xan Bouzada (coord.), *Cultura e Participación*, Consello da Cultura Galega, Santiago de Compostela, pp. 105-118.

Ribeiro, M. e Marques, S. (2002), "Uma leitura das ONGD portuguesas no início do séc. XXI: trajectória e dinâmicas", *Lusotopie*, 2002/1, pp. 131-143.

Anexos.

Sinopse dos pontos fortes e fracos do movimento associativo e das políticas municipais.

a) Do movimento associativo:

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
- A existência de uma diversidade de sectores associativos e de associações dentro de cada sector que constituem um importante repertório de experiências e um conhecimento real do território e das necessidades dos cidadãos; - Existência de algumas boas práticas de cooperação e de trabalho em redes interassociativas; - Alguma abertura ao uso das novas tecnologias da comunicação e da informação nos processos de gestão e administração pelos membros das associações; - A existência de uma importante rede associações com equipamentos, instalações, equipamentos e infraestruturas cívicas geridas pelas associaçóes; - Boa dinâmica de nível médio na captação de recursos e de relacionamento com a comunidade; - Em alguns municipios o elevado número de associações existentes; - Algumas associações com uma elevada taxa de programação das actividades; - Alta participação dos associados nas associações em caso de conflitualidade social; - A capacidade dos cidadãos para a criação de novas associações capazes de atenderem às necessidades sociais emergentes; - A actual melhoria da comunicação entre as associações e os municipios dos concelhos; - A diminuição do clima de tensão e rivalidades entre as associações; - A actual maior abertura dos municipios no apoio ao associativismo; - Existência de dirigentes com carisma e *status* social elevado dotados de experiencia organizativa acumulada e com conhecimento das necessidades reais da comunidade; - O papel das associações como agentes de fomento e consolidação da democracia real e formal - A actual abertura de novos espaços de participação disponibilizados pelas administrações municipais; - O facto de muitas associações disporem de uma importante rede de equipamentos, serviços e infraestruturas;	- O excessivo peso do acesso às ajudas económicas municipais no planeameto das actividades associativas; - A fraca utilização e formação de voluntariado nas actividades associativas, devido à escassez de voluntários para dinamizar o movimento associativo; - Reduzida profissionalização em gestáo e administração associativa, muito residual, o que impede que a qualidade dos serviços seja maior, bem como que a gestão económica e financeira seja rigorosa; - A carência de serviços adaptados às necessidades dos cidadãos, por falta de parcerias entre as associações com outros agentes sociais que detém mais experiência e capacidade para os realizar; - A escassa ou nula participação de colectivos de cidadãos informalmente organizados; - A incapacidade de renovação dos dirigentes associativos e pouca implicação dos associados e dos cidadãos em geral na vida associativa; - A incipiente organização administrativa e técnica de nível supeirior; - A desadequação dos horários de algumas das actividades; - A reduzida e pouco atractiva promoção de actividades e eventos; - A eventual falta e baixa qualidade de espaços físicos para que algumas associações possam desenvolver as suas actividades; - O fraco capital humano de algumas associações e escassez de profissionais e voluntários; - O fraco envolvimento, podendo considerar-se mesmo em decadência em alguns sectores, dos cidadãos na vida e nas actividades associativas; - Fraca capacidade de renovação dos orgãos dirigentes associativos, quase sempre são as mesmas pessoas a recandidatarem-se aos orgãos directivos; - A previsível elevada percentagem de associações que estão inactivas ou que estão de facto extintas; - A excessiva dependência dos fundos públicos para o funcionamento e actividades, por vezes obtida por via das relações clientelares;

- A existência de algumas boas experiências de trabalho em rede;	- A falta sentido de comunidade nas comunidades locais e nos respectivos bairros; - -A falta de educação e formação para a cidadania e para a participação cívica;

Pontos fortes e fracos das políticas municipais:

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
- A crescente abertura das administrações municipais ao fomento da participação dos cidadãos e do associativismo; - A apetência pela realização de acordos e protocolos formais com as associações que estabelizam as relações e definem as contrapartidas mútuas entre os municípios e as associações; - A política de cedência de espaços, equipamentos a custos diminutos ou mesmo a custo zero; - A vontade política de regulamentar as relações com o movimento associativo, de forma a estabelizar as relações e a democratizar o acesso aos apoios financeiros e logísticos municipais; - O interesse das administrações municipais em delegarem ou se associarem às associações na realização de eventos e de actividades municipais relevantes; - O interesse das administrações municipais em delegarem a gestão de alguns equipamentos municipais;	- Desconhecimento generalizado da situação da composição e situação do movimento associativo ao nível local, por parte de autarcas, dirigentes e técnicos municipais; - Faltam técnicos às autaquias técnicos mediadores para as relações com as associações, bem como técnicos em quantidade e com qualificações adequadas para gerirem as relações com o associativismo; - Excessiva atribuição de funções e tarefas a alguns dos departamentos municipais que têm a seu encargo as relações com as associações; - Uma parte significativa do movimento associativo tende a estar arredada das preocupações das políticas municipais, muito centradas em redor dos sectores associativos mais representativos e tradicionais; - Ausência ou reduzida participação do movimento associativo no planeamento e na gestão municipal - Adesão e participação dos cidadãos nas associações e actividades associativas condicionada por reduzido nível de educação para a participação; - Défice de democratização interna das associações com práticas de fechamento ao exterior e, por vezes, hierarquização excessiva; - Excessiva departamentalização dos serviços de fomento do associativismo municipal com alguma falta de recursos humanos e de um projecto baseado num diagnóstico rigoroso do estado do associativismo no Concelho; - Evidente desigualdade entre municípios no que respeito à forma como se relacionam com o movimento associativo; - Alguma fragilidade dos mecanismos de informação entre os serviços das autarquias e as organizações associativas;

Tipologia das associações.

1. Assistencial e Saúde
    1.1. Socioassistencial, Intervenção social
    1.2. Afectados por incapacidades, doenças, necessidades físicas especiais
        1.2.1 Físicas
        1.2.2. Psíquicas
        1.2.3. Físicas e Psíquicas
        1.2.4. Sensoriais
    1.3 Prevenção e Acções contra a Dependência
        1.3.1. Toxicomania
        1.3.2. Ludopatia
    1.4. Saúde e Sanidade
    1.5. Naturistas
    1.6. Esotéricas
2. Cultura e Arte
    2.1 Centros de Estudo, Científicas
    2.2. Culturais
    2.3. Etnografia, Folclore e Música Tradicional, Costumes, etc
    2.4. Coleccionistas
    2.5. Gastronómicas
    2.6. Comunicação, Rádios Comunitárias, Rádio afecionismo, Revistas,etc
    2.7. Artísticas

2.7.1. Música, Teatro e Dança

2.7.2. Artes Plásticas

2.7.3. Imagem, Cinema, Video e Fotografia

2.7.4. Literatura

3. Desporto, Ócio e Tempos Livres

3.1. Desportivas

3.1.1. Clubes desportivos

3.1.2. Agrupamentos desportivos escolares

3.1.3. Federações desportivas galegas

3.1.4. Sociedades anónimas desportivas

3.1.5. Entidades de fomento desportivo (com mais de 6000 associados)

3.1.6. Ligas profissionais

3.2. Festivas de de Lazer

3.3. Jogos Sociais, recreativos e desportivos

3.4. Excursionistas, Campismo, Ecoturismo

4. Educação e Formação

4.1. Formação social, Escolas populares, Educação de adultos

4.2. Associações de pais/mães (ANPAS)

4.3. Estudantes, Antigos alunos

4.4. Psicopedagógicas

5. Laboral, Sindical, Profissional

5.1. Sindicatos

5.2. Empresários (comerciantes autónomos)

5.3. Profissionais (não de colégios profissionais)

5.4. Cooperaivas e de Economia Social

6. Paz, Solidariedade Internacional, Direitos humanos, Marginalização social, Valores, etc.

6.1. Pacifistas

6.2. Objecção de consciência, antimilitares

6.3. Cooperação e solidariedade Internacional

6.4. Direitos Humanos e defesa das liberdades

6.5. Defesa de Minorias, imigrantes, emigrantes, etnias

6.6. Valores, éticas e religiosas

7. Protecção e Defesa do Meio Ambiente e dos Animais Domésticos

7.1. Protecção e defesa do meio ambiente

7.2. Protecção e defesa dos animais domésticos

8. Sectorial, População pela Idade

8.1. Infantis

8.2. Juvenis

8.3. Pensionistas, Maiores, 3ª Idade

9. Sectorial, População pelo Género e Relação

9.1. Mulher

9.2. Homem

9.3. Família e Casal

9.3.1. Protecção do menor

9.3.2. Divorciados/as e separados/as

9.3.3. Homosexuais (gays e lésbicas)

10. Vizinhos, Consumo e Usuários, Sociocomunitárias e Socioculturais

10.1. Associações de Vizinhos

10.2. Moradores, Inquilinos, proprietários

10.3. Desenvolvimento local, urbano e rural

10.4. Animação Sociocultural e dinamização comunitária

10.5. Sociedades culturais, recreativas, desportivas, atneus, círculos, casas regionais

10.6. Consumidores e Usuários

10.7. Comunidades de montes

11. Fundações

12. Outras Associações/Organizações sem classificação

CAPÍTULO 5

LA SALUD EN EL EIXO ATLÁNTICO. EL SISTEMA DE SALUD DE LA EURORREGIÓN. ANÁLISIS DE SUS DIFERENCIAS, DÉFICIT Y DESEQUILIBRIOS. ASPECTOS DE SALUD DEL EIXO ATLÁNTICO.

Isauro Gómez Tato

Consellería de Sanidade. Xunta de Galicia

1. Salud y prestación sanitaria.

1.1. El derecho a la salud en la Comunidad Europea.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su Artículo 35 dice: "Toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales". Así pues, la prevención y la atención sanitaria son consideradas como derechos fundamentales en la construcción de una Europa cada vez más igual en cuanto a derechos, cada vez más igual en sus ciudadanos. Sin embargo, en esta construcción de la sanidad europea, la acción Comunitaria en el ámbito de la salud pública, debe respetar plenamente las responsabilidades de sus Estados miembros, en relación a la organización y prestación de servicios sanitarios y, consecuentemente, a la asistencia médica. Y es en esta asistencia médica, donde recientemente se ha dado un paso más hacia la europeización de los derechos. Así, el 1 de junio de 2004, entró en vigor la norma que permite que un ciudadano de la Unión Europea pueda solicitar asistencia sanitaria en cualquier otro país distinto al suyo, tan sólo con la presentación de la tarjeta sanitaria europea. Este simple hecho obliga, y obligará, a los Estados miembros a realizar un mayor esfuerzo en la cooperación transfronteriza en

materia sanitaria. Un esfuerzo que inicialmente pasa por una mayor información sobre cuales son los derechos de los no residentes en cuanto a la cobertura asistencial, ya que, como bien sabemos, aunque la atención sanitaria es universal en lo básico en todos los países de la UE, existen grandes diferencias en cuanto a la gratuidad de la misma por la prestación del acto asistencial sanitario. Esta es una cuestión muy importante en el tema que vamos a desarrollar, pues en Portugal es necesario el pago de una tasa por determinados actos, por ejemplo en la asistencia a la consulta médica primaria, mientras que en España la prestación del acto sanitario está exenta de la misma.

Esta variabilidad en la prestación sanitaria, empieza a generar dudas, no sólo en los Gobiernos, sino en los ciudadanos, sobre si tienen o no que abonar las tasas al recibir una prestación sanitaria fuera de su país, generando reclamaciones de prestaciones no admitidas en los países de origen pero si en otros Estados. Una reclamaciones que han producido sentencias en las que se hace hincapié en la necesidad de armonizar un mismo catálogo de prestaciones básicas, ya que hasta la fecha de la entrada en vigor de la tarjeta europea, sólo se tenía derecho a la prestación sanitaria del país de origen, que posteriormente era reembolsado por su sistema de salud, siempre que previamente se hubiese autorizado la hospitalización o asistencia compleja.

Por tanto el camino hacia una igualdad de derechos en la prestación sanitaria, requerirá que todos los Estados miembros de la Unión Europea realicen un gran esfuerzo de información y trabajo en conjunto, en especial en las regiones transfronterizas, para que lo que inicialmente es un derecho, no se convierta en un artículo sin contenido de la Carta Magna.

1.2. La protección de la salud en la Comunidad Europea.

Para hacer efectivo este artículo de la Carta Magna, la Unión Europea debe gestar una política común dirigida hacia una protección de la salud. Sin embargo, al no ser la salud una competencia exclusiva de la Comunidad, los Estados mantienen su competencia en materia de Sanidad, ésta sólo podrá intervenir conforme al principio de subsidiaridad en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a nivel Comunitario.

La Unión Europea, por tanto, debe llevar a cabo prioridades de salud en relación con las personas y sus derechos, tal como ya lo ha hecho el consumo de tabaco o la regulación del trabajo en el personal sanitario entre otras medidas, que sin duda alguna mejoraran la salud de los ciudadanos. Esta regulación que pudiera ser genérica, trata de armonizar la prevención de la enfermedad, es decir igualar las condiciones de salud, por lo que los sistemas sanitarios tenderán a parecerse cada vez más en lo que respecta a las prestaciones y prácticas asistenciales. Además, hay que tener presente que la mayor parte de las políticas de sanidad e higiene públicas ya estaban en vigor en la mayor parte de los Estados miembros, o han sido reforzadas por medio de directivas o trasposiciones, como ha ocurrido en el caso de recursos humanos y su libre circulación, o en la reciente directiva de 27/2004 por la que se modifica el código comunitario de medicamentos de uso humano, directivas que sin duda alguna modifican las actuaciones de salud de cada Estado y van dirigidas a una equidad en los derechos.

Pero más allá de medidas concretas que afectan al campo sanitario especialmente o a los trabajadores y sus condiciones de trabajo, la protección a la salud de los ciudadanos se debe entender como el bienestar físico y psíquico y el desarrollo de la vida en un entorno adecuado. En este sentido los Gobiernos, y los poderes públicos o los propios ciudadanos, cada vez son más conscientes de la gran importancia que tienen todas las medidas que van dirigidas a mejorar la calidad de las aguas, tanto su potabilidad como la eliminación de las mismas, a promover una atmósfera menos contaminada o evitar la contaminación acústica en las ciudades, medidas que forman parte de un acervo común de la configuración del Estado Social de Derecho en un esfuerzo de completar el Estado de Bienestar. Sin duda alguna uno de los grandes logros sociales de los últimos decenios del siglo XX.

Un Estado de Bienestar en el que una inadecuada protección de los riesgos vitales para la salud, o del derecho a una pensión suficiente en el final de la vida o a la prestación económica en el caso de una incapacidad para el trabajo, repercutirían enormemente en la salud de todos los ciudadanos. Y esta no es una afirmación nada banal ya que no debemos olvidar que enfermedades como la tuberculosis o el SIDA se dan con más frecuencia en las capas sociales más desfavorecidas, más desprotegidas social y económicamente. Por lo tanto el derecho a la salud y el Estado de Bienestar deben de ir unidos, y la falta de éste conllevaría a corto plazo la pérdida de aquél y viceversa.

Teniendo en cuenta esto creemos que no es efectivo promover una prestación sanitaria equitativa entre los Estados miembros de la UE, sin una apuesta decidida por una armonización del estado socio-económico de los ciudadanos.

1.3. Ciudadanos iguales en la prestación sanitaria.

Durante los últimos años, Europa, se vio sometida a grandes cambios sociales y de condiciones de vida que generaron grandes repercusiones en las políticas de Salud Pública. Es un hecho bien conocido por todos que una de las consecuencias de la mejora general de la salud, es el aumento de la esperanza de vida de las personas dando lugar a una Europa longeva, tal como ocurre en países como España o Italia, o regiones como Castilla y León o Galicia, en situaciones preocupantes por el alto índice de envejecimiento. Y es este envejecimiento de la población una de las causas del mayor gasto sanitario, en especial de la atención farmacoterapéutica. Esta necesidad de mayor gasto sanitario, obliga a una solidaridad defensiva de los ciudadanos ante la creciente presión financiera de los Estados, y en los que cada vez se cuestiona más la incidencia de ciertos comportamientos individuales de riesgo y conductas no saludables como son: fumar, beber alcohol de manera abusiva, o la contaminación deliberada de la naturaleza, por el gasto añadido que conlleva y su repercusión social y económica.

Un gasto sanitario en el que se encuentran diferencias entre los Estados miembros, así España destinó el 7,5% de su PIB como gasto total en sanidad en el año 2001, lo que significa el 13.6% del gasto total del Estado, en donde el 71,4% es gasto público y el resto privado; Portugal invirtió un 9.2% de su PIB, un 69% de gasto es público y 31 % privado, y este representa el 13.7% del gasto del Gobierno y, Francia, indicamos este por ser el otro país del UE fronterizo con España, el porcentaje de PIB fue del 9,6, con un 76% de gasto público y representa el 13,7% del gasto del Estado[(1)]. ¿Estas diferencias en la asignación de

recursos monetarios marcarán las políticas de salud en cuanto a las prestaciones sanitarias? ¿Qué ocurrirá con los Estados en donde la prestación del acto asistencial no requiere la aportación de una tasa, desafortunadamente llamada moderadora?

En una ciudadanía común bajo una Constitución única y una moneda única, la protección de la salud es y será, sin duda, una de las políticas a desarrollar en donde tendrán una participación muy activa no sólo los Estados, sino las comunidades autónomas o las regiones, los ayuntamientos y los ciudadanos, todos ellos actores, y espectadores, de la salud. En este contexto, sólo una mayor cooperación en el ámbito de la salud, y la asistencia sanitaria, permitirá que se responda mejor a las expectativas de nuestros ciudadanos, proporcionándoles un mejor acceso a la asistencia y una gama más amplia de prestaciones de servicios socio-sanitarios, ya que tal como hemos visto lo social no podrá mejorar sin lo sanitario, y viceversa.

Los avances sociales obligarán a nuevas medidas legislativas, como recientemente ha ocurrido en España con ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, aprobada el mes de Junio del 2003, en un intento de armonizar y mejorar las prestaciones entre las diversas regiones autónomas, o añadir nuevos derechos consecuencia de la evolución y mayor demanda de la población, como es el reconocimiento de la prestación de la atención sociosanitaria, señalando en especial los cuidados de larga duración De una manera similar, Portugal ha regulado esta prestación en un Decreto Lei del Ministerio da Saúde- 281/2003 del 8 de noviembre- y completado con la elaboración de un Plan de Cuidados Continuados. Ambas prestaciones, sin duda alguna son consecuencia del envejecimiento de la población y producto de una mayor demanda ciudadana, demanda que camina igual entre las regiones, pero a paso distinto en la cobertura de la prestación asistencial.

Estas demandas no hacen más que acercarnos a Europa, reclamando derechos de prestación sanitaria, y de una manera más cercana obligándonos a igualar la atención en las regiones transfronterizas. Derechos que con probabilidad producirán un intercambio de ciudadanos en las llamadas Euroregiones en búsqueda de una atención diferente, o más cercana en el tiempo, a la que se tiene en su Estado de origen. Demandas que ya han generando acciones conjuntas como la anunciada por Cataluña y la región del sur de Francia, para la creación del primer hospital transfronterizo, o, en nuestra Eurorexión del Eixo Atlántico, la acciones conjuntas que se realizan en materia de prevención y tratamiento de las toxicomanías los departamentos de Sanidad de Galicia y Región Norte Portugal, con la creación de una unidad transfronteriza para el tratamiento de las drogodependencias en el municipio de Porriño, próximo a Vigo, y que procurará atención a municipios del sur de Galicia y a ocho de la zona del alto Minho de Portugal, o el centro de atención a la drogodependencia de Chaves que atenderá a pacientes gallegos de Verín y la Baixa Limia. Sin duda este es un primer paso hacia la universalidad de la atención sanitaria, un gran avance social en la Unión Europea, un gran avance en la consolidación social de la Eurorregión.

1.4. El municipio y la protección de la salud.

Pero si en la regulación, y la provisión, de la prestación de la atención sanitaria tiene un papel prácticamente exclusivo los sistemas sanitarios de salud de los Estados o Regiones, las corporaciones locales tienen un papel relevante en la protección de la salud.

En el año 1986 se publica en España la Ley General de Sanidad (Ley 14/86 del 25 de abril) con un diseño basado en una teórica descentralización de los Servicios de Salud que deben de organizarse en cada una de las comunidades autónomas, coordinadas por el Estado, el cual determina las bases generales y la orientación. Dentro de tales servicios, la citada Ley reserva para los ayuntamientos un papel de participación en la dirección de las áreas de salud y una serie de competencias en exclusiva que, como mínimo, alcanzarán al control sanitario del medio ambiente, industrias, viviendas, consumo y actividades mortuorias. Este reconocimiento se mantiene en la Ley de Ordenación Sanitaria de Galicia aprobada en diciembre de 2003, en el Capítulo II de la Ley, atribuyéndoles a los municipios además, competencias para el desarrollo de programas de promoción de la salud, educación sanitaria y protección de grupos sociales de riesgo, así como su representación en las comisiones de salud del área.

De manera similar, a Lei de Bases da Saúde de Portugal (Lei nº 48/90 de 24 de agosto), reconoce la necesaria participación de los municipios. Esta Lei dice en su *"Base IX en referencia ás Autarquias locais: Sem prejuízo de eventual transferência de competências, as autarquias locais participam na acção comum a favor da saúde colectiva e dos indivíduos, intervêm na definição das linhas de actuação em que estejam directamente interessadas e contribuem para a sua efectivação dentro das suas atribuições e responsabilidades*.

Este reconocimiento explícito en ambas leyes, que asigna un papel a las corporaciones locales de una acción más preventiva de la salud que activa en la enfermedad, no sin ello más importante, marca las diferentes actuaciones en los municipios. Estos deben dirigir sus esfuerzos a promover y poner en marcha estrategias de salud integradas en un entorno saludable, fomentando programas de acción y atención a las áreas más deficitarias en salud de la localidad, que no siempre son las más demandantes, abordando los factores determinantes de la salud relacionados fundamentalmente con el estilo de vida. Estos programas que ya se vienen realizando desde los ayuntamientos, aunque con una mayor presencia en las grandes ciudades como es natural, mantienen una línea programática dirigida principalmente hacia una mayor protección social del ciudadano como parte integrante de la salud. Así podemos encontrar programas dirigidos a las personas mayores dependientes y su atención domiciliaria, o al fomento de la calidad de vida de las personas con discapacidad, eliminando barreras arquitectónicas, o la participación activa en planes de atención a la drogodependencia y toxicomanías, casi todos los centros de atención a esta enfermedad son municipales o en manos de asociaciones o de iniciativa social, pero con una gran implicación de los municipios, siendo este quizás el campo de salud municipal más desarrollado como consecuencia de los planes nacionales de atención a las drogodependencias.

Es este hecho diferencial, la existencia de un Plan Nacional, el que permite una mayor homogeneidad en la prestación de la salud, por lo que desde el punto de vista práctico y dinamizador, deberían de generalizarse a otras enfermedades propias del siglo XXI, como es la obesidad infantil, para promover acciones como la existente en algunas escuelas municipales de Inglaterra donde están cambiando las máquinas dispensadoras de bollería por fruta y subvencionando esta. Siguiendo este ejemplo de gestión transformar "la Agenda XXI", subscrita por la gran mayoría de las grandes ciudades, en un Plan de Acción conjunto entre el Estado y los Municipios, será la mejor opción de éxito. Una Agenda en donde existe una preocupación por mejorar la gestión del entorno, con una mayor oferta de servicios de ocio, parques y espacios para la

población; la protección de la infancia o la regulación y prevención de la contaminación física, química y acústica de las ciudades. En definitiva la búsqueda de un espacio más saludable, dirigido a la obtención de una ciudad sostenible, es decir una protección de la salud y la prevención de la enfermedad, competencias también del Estado.

Y todo ello es necesario porque proteger la salud también es generar riqueza. Como ciudadanos europeos los individuos de las Euroregiones esperan recibir información y asesoramiento sobre sus opciones de asistencia sanitaria y de las situaciones de salud de sus fronteras. En un mundo como el actual en el que proliferan los desplazamientos y los intercambios comerciales a escala mundial, las crisis sanitarias pueden propagarse rápidamente a través de las fronteras, recordemos la alarma generada recientemente por la neumonía asiática, o, por ser más cercana, el problema surgido con el llamado "mal de las vacas locas" en donde los controles sanitarios y cierre de fronteras para determinados productos, han generado una crisis económica en determinados sectores, por no decir la gran dificultad en el control de la contaminación atmosférica que sobrepasa incluso regiones y países tal es el caso de la lluvia ácida.

Existe pues la necesidad de una mayor intervención de los sistemas sanitarios en procurar más información, y de los municipios a la hora de gestionar el entorno, y sus competencias, ya que sus acciones transcienden de su ámbito geográfico municipal. Es en este contexto donde queremos aportar nuestro pequeño grano de arena y al hablar de salud en la Eurorexión y sus implicaciones en las ciudades del Eixo Atlántico, lo centraremos en dos aspectos: uno en el que analizaremos algunos determinantes de salud, de la región y de los municipios, y los recursos socio-sanitarios disponibles así como la opinión de los mismos según sus usuarios. En un segundo punto analizaremos distintos aspectos saludables de los municipios que, a nuestro entender, pudieran tener una mayor implicación en la gestión de un entorno saludable, tratando de buscar las diferencias y coincidencias en una Eurorexión cada vez más parecida, cada vez más universal en la salud.

2. El estado de salud de la Eurorexión del Eixo Atlántico.

2.1. Morbilidad y mortalidad de los ciudadanos de la Eurorexión.

El estado de salud de la población de los Estados de la Eurorexión ha mejorado notablemente en el transcurso de las últimas décadas, como lo demuestra una mayor esperanza de vida al nacer, esperanza que ha aumentado desde 1960, aunque este aumento ha sido mayor en Portugal, seguramente debido a un mayor acercamiento a los modos de vida de los países desarrollados y a una importante mejora en la sanidad pública. Sin embargo, hoy en día mirar los indicadores de esperanza de vida no nos dice mucho sino le añadimos la esperanza de vida sana, y los indicadores que se nos muestran son mejores, a priori, en los ciudadanos españoles. Ambos Estados tienen un porcentaje de población mayor o igual a 60 años, en el año 2002 del 16%, aunque este hecho no se mantiene cuando hablamos de los ciudadanos del Eixo como más adelante veremos.

Esperanza de vida				
	1960		2002	
	mujeres	hombres	mujeres	Hombres
España	72.2	67.4	83,1	75,7
Portugal	66.8	61.2	80,5	73,8
Esperanza de vida sana (EVAS)				
España			75.3	69.9
Portugal			71.7	66.7

Fuente: www.irdes.fr/ecosante/ocde/113010.html.

Otro de los indicadores de salud, quizás uno de los más importantes en cuanto a la atención sanitaria y desarrollo de un país se refiere, se establece por la tasa de mortalidad infantil. Portugal tiene una tasa de mortalidad infantil de 5.7 por cada 1000 nacidos vivos, mientras que España, con una tasa de 4.6, tiene un punto menos. Esta situación también se refleja en la Eurorregión, donde la tasa de mortalidad es mayor en la zona Norte de Portugal, a su vez mayor que la media de su país, 6.4, que la de Galicia, 4.21[(2 y 3)]. Frente a esta mayor tasa de mortalidad infantil, existe una tasa de natalidad por cada 1000 habitantes mayor en la subregión Norte de Portugal, 11.8 por 7.08 en Galicia, y una diferencia en la tasa de fertilidad en mujeres de 15-49 años de 1.5, en la subregión Norte, y 0.94 en Galicia.

Estos tres indicadores globales, ya establecen las primeras diferencias en la Eurorregión. Mayor esperanza de vida en Galicia, y de vida saludable, mayor número de hijos por mujer fértil en el Norte de Portugal, mayor tasa de mortalidad infantil. Indicadores que tienen su impacto en el envejecimiento de la población, más envejecida en Galicia de una manera general, más joven en Norte de Portugal, factores que condicionan, y condicionarán, no sólo las políticas asistenciales sanitarias y de protección social, sino los diferentes problemas de salud y programas de desarrollo en las corporaciones locales. Y es en el envejecimiento de la población, más concretamente en su índice, donde nos encontramos grandes diferencias en las ciudades del Eixo. Así, Monforte de Lemos tiene un índice de 170 frente a los 57 de Gimaráens, tres veces más el primero, por lo que al hablar de programa de salud ambos municipios deberán dirigir sus mayores esfuerzos a poblaciones diana diferentes, a los más jóvenes en Guimaráens, a los más mayores en Monforte de Lemos, más preventivo de salud en el primero, más de protección de salud en el segundo.

Algunos indicadores sanitarios de las ciudades del Eixo Atlántico.						
	Tasa bruta de natalidad	edad media a la maternidad	Índice sintético de fecundidad	Índice de Envejecimiento	Índice de dependencia	Tasa de mortalidad
A Coruña	7,3	31,8	0,9	115,5	41,7	9.2
Ferrol	6,6	30,5	0,9	124,7	46,6	10.7
Santiago de Compostela	7,5	32	0,9	82,4	40,1	7.9
Lugo	7,8	31,1	1	97,3	46,4	9.9
Monforte de Lemos	6,2	30,8	0,9	170,3	69,1	13.7
Ourense	6,7	31,1	0,8	95,9	46,7	9.5
Pontevedra	8,9	31	1,1	73,1	42,4	8
Vigo	8,5	31,4	1	79,1	40,0	8
Vilagarcía de Arousa	7,9	29,6	1	80,3	44,8	8.6
Braga	13,1	46,7	6,8	61,1	43,8	6.8
Bragança	8,7	34,8	11,5	134,6	49,9	11.5
Chaves	7,5	30,2	11,2	133,7	50,0	11.2
Guimarães	12,7	45,3	6,5	57,6	43,4	6.5
Peso da Régua	10,3	37,7	12,5	80,6	43,4	12.5
Porto	9,3	36,1	12,4	126,3	48,7	12.4
Viana do Castelo	9,9	36,8	8,7	100,0	46,9	8.7
Vila Nova de Gaia	11,7	44,4	7,5	79,1	43,9	7.5
Vila Real	11,3	42,3	9,5	88,9	45,7	9.5

Fuente: IGE , censo 201; INE Portugal, Censo 2001.

Otro aspecto de la salud, es la causa de mortalidad. Casi todos los países desarrollados, Galicia y el Norte de Portugal pertenecen a estos, tienen similares causas de mortalidad. Las enfermedades del aparato circulatorio son la causa del 40% de las muertes; los tumores producen el 26% de los fallecimientos, siguiéndoles las enfermedades del aparato respiratorio 11% y las causas externas, el 5%. Estas cuatro causas constituyen el 82% de todas las muertes y, aunque con diferencias entre ambos sexos y grupos de edad, los indicadores son iguales a la mayoría de los países de nuestro entorno e igual desarrollo [(4 y 5)]

Además, los indicadores cada vez tienden a parecerse más, fundamentalmente por la igualdad en los hábitos de vida, y si decíamos que existía una diferencia en ambos países en cuanto a años potenciales de vida perdidos, las últimas encuestas de salud e indicadores sanitarios de la subregión Norte de Portugal apuntan a que esta región ha mejorado en años de vida perdidos debido a la hipertensión o las dolencias cerebrovasculares. Sin embargo mantiene su riesgo en la mortalidad infantil, en el cáncer broncopulmonar y en el cáncer de mama femenino[(6)]. A pesar de esta convergencia, las tasas se muestran diferentes en ambos países para algunas enfermedades, y grupos de edad, como podemos ver en la tabla siguiente, las cuales mostramos por su interés.

Tasas de mortalidad específica por grupo de edad /100.000 individuos						
	Galicia Valores en 2001			Portugal. Valores en 2002 o año más reciente		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Juventud (10 a 24 años)						
Tasa de mortalidad						
De 10-14	13,69	19,08	16,33	30.7	21.4	26.2
De 15-19	68,39	24,37	46,93	91.5	30.9	61.9
De 20-24	81,09	30,81	56,26	145.0	36.0	91.1
Lesiones accidentales (incluyendo accidentes de tráfico)						
De 10-14	3	3,2	3,1	13,4	5,2	9,4
De 15-19	42,9	14,6	29,1	60,4	15,2	38,3
De 20-24	44,6	11,2	28,1	87,9	13,7	51,2
Suicidio y heridas auto-infligidos						
De 20-24	10	0,0	5,1	7,6	1,0	4,4
SIDA						
De 20-24	0	0	0	9,1	2,6	5,9
Una vida adulta productiva (25 a los 64 anos)						
Tasa de mortalidad						
De los 25-44	170,90	64,74	117,58	261.1	89.1	174.3
De los 45-64	729,53	290,16	504,97	830.8	380.8	595.6
Dolencias Cardiovasculares						
De los 25-44	20,12	7,38	13,72	28,3	10,2	19,1
De los 45-64	168,84	52,43	109,34	196,4	84	137,7
Accidente Cerebro Vascular						
De los 25-44	3,48	2,95	3,20	10,3	4,3	7,3
De los 45-64	226,80	18,08	120,10	72,8	38,6	54,9
Infarto Agudo de Miocardio						
De los 25-44	6,96	1,72	4,3	10,1	2,1	6,0
De los 45-64	67,09	12,96	39,4	81,1	22,5	50,5
Neoplasias malignas						
De los 25-44	28,07	24,86	26,46	32,5	27,3	
De los 45-64	355,63	163,01	257,18	280,9	166,7	
Cáncer de tráquea e pulmón						
De los 25-44	6,71	1,23	3,96	4,8	1,2	3,0
De los 45-64	103,32	12,05	56,67	66,5	9,1	36,5
Cáncer de mama						
De los 45-64		39,20			43,7	

	Galicia.-Valores en 2001			Portugal Valores 2002		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Una vida adulta productiva (25 a los 64 anos) (continuación)						
Accidentes de tráfico						
De los 25-44	31,05	6,65	18,8	30,9	6,1	18,4
De los 45-64	27,09	8,74	17,7	24,0	7,4	15,3
Suicidio y heridas auto-infligidos						
De los 25-44	16,64	3,69	10,14	11,4	2,3	6,8
De los 45-64	13,54	3,01	8,16	12,1	4,3	8,0
Dolencias asociadas al uso de alcohol						
De los 25-44	5,22	1,23	3,21	11,6	4,8	8,2
De los 45-64	32,76	3,92	18,02	53,2	15,3	33,4
Envejecer activamente (65 o más años)						
Tasa de mortalidad	4.788,88	3.743,83	4.172,62	5.574,2	4.381,2	4.881,8
Neoplasias malignas	1.537,02	684,55	1.034,32	1.258,5	645,8	902,9
Cáncer de pulmón	346,23	31,90	160,87	210,0	36,9	109,5
Cáncer de mama		77,80			97,8	
Accidentes de tráfico	39,42	14,31	24,61	39	16,2	25,8
Suicidio y heridas auto-infligidas	27,00	10,73	17,41	31,8	7,6	17,7
SIDA	0,5	0,9	0,3	6,4	1,1	3,3
Tuberculosis	6,4	3,3	4,6	13,8	4,0	8,1
Dolencias cardiovasculares	1.626,1	1.705,4	1.672,9	2.186,5	2.118,7	2.147,2
Accidente Vascular Cerebral	485,9	606,1	556,8	1.087,7	1.112,9	1.102,3
Infarto Agudo de Miocardio	362,5	213,5	274,6	535,3	383,4	447,1

Fuente: Galicia: Conselleria de Sanidade. Dirección Xeral de Saúde.
Portugal: Ministério da Saúde. Direcção Geral da Saúde. Março de 2002.

Los municipios tampoco son ajenos a estas diferencias de mortalidad. Así Bragança y Vila Real, por ejemplo, presentan una tasa de mortalidad superior para todas las causas de muerte, excepto las neoplásicas, superior a las del resto de Portugal, mientras que Viana do Castelo, Braga y Porto sus tasas son inferiores [(7)].

Y dentro de estos determinantes, queremos destacar por su amplia repercusión social y sanitaria, ciertos comportamientos de riesgo que pueden producir una elevada mortandad, como puede ser los accidentes de tráfico en las edades más jóvenes, dos veces más en el grupo de edad de 20-24 años en Portugal, aunque como factor positivo muestran en general una tendencia a una disminución de los mismos, pasando de una tasa de 19.6 muertos por cada 100.000 habitantes de esa edad en 1996 a una tasa de 13.7 en 1999 (14.7

en la región Norte). Sin embargo la mortalidad todavía es mayor que la media europea, siendo posible reducir la mortalidad prematura para hombres en un 69% y en mujeres un 58% si tenemos en cuenta el informe para la salud en el siglo XXI del Ministerio de la Saúde de ese país. Una parte importante de estos accidentes, y no sólo en esta región, está asociada al consumo de alcohol tal como lo demuestra que más del 3% de los conductores que produjeron accidentes con víctimas mortales en el año 2000, tenían una tasa de alcohol mayor o igual a 0.5 gr/l. Y es aquí, en conductas de riesgo, especialmente los jóvenes, donde la responsabilidad es de todos.

En referencia a hábitos saludables, pero sobre todo dentro de actitudes preventivas, ambas regiones presentan un alto porcentaje de fumadores diarios entre población de 12 y más años. En Galicia en el año 2002, los fumadores diarios representaba el 32.1%, y entre ellos, en el 69.4% el consumo es alto con 18 cigarrillos al día, cifra ligeramente inferior a la media de España, con un 35.1% aunque aquí la muestra es de ciudadanos entre 15 y 65 años [(8)]. En la región Norte de Portugal, el procentaje es de 17.9%, muy inferior a la gallega.

Otro hábito poco saludable es el consumo de alcohol. Según la Encuesta Domiciliaria sobre el Plan Nacional sobre Drogas de España, la prevalencia de consumo de bebidas alcohólicas en el año 1999 era en los últimos treinta días de un 61.7% en la población de 15 a 65 años, y del 63.8% en 2001. Por su parte en Galicia, en población de 12 años en adelante, el consumo en el año 2002 es de un 55.2%, con un descenso de 3.5 puntos porcentuales respecto al año 2000. Pero lo más importante es que este descenso es correlativo al descenso del consumo abusivo -más de 75 ml. de alcohol al día en hombres y 50 ml. en la mujer- que pasa de 8.5% en el año 2000 a 5.2% en el 2002[(8)]; además la frecuencia del consumo en los últimos 30 días es de 55.2%, más frecuente en los hombres. En Portugal las personas que declaran consumir regularmente alcohol de más de 15 años, es del 29.2%, el 47,4% de los hombre y el 13% de las mujeres [(9)]

Otros indicadores a resaltar por cuanto tienen que ver mucho con la repercusión social y la estigma que debemos tener en cuenta son la tuberculosis y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). Ambos indicadores están muy relacionados con la exclusión social y la pobreza, así como el consumo de drogas y los contactos sexuales de riesgo.

	Tuberculosis respiratoria (tasa 100.000)	SIDA (casos acumulados desde 1983)
Galicia [(10)]	37.77	2.856
Coruña, A	51.14	697[(12)]
Ferrol	37.67	193[(12)]
Santiago de Compostela	35.34	292[(12)]
Lugo	26.95	155[(12)]
Monforte de Lemos	32.07	
Ourense	37.00	340[(12)]
Pontevedra	35.42	396[(12)]
Vigo	37.45	619[(12)]

	Tuberculosis respiratoria (tasa 100.000)	SIDA (casos acumulados desde 1983)
Vilagarcía de Arousa	35.91	
Norte de Portugal (11)	54.7	2.424
Braga	36.6	164
Bragança	19.6	32
Porto	72.0	2.110
Viana do Castelo	37.2	78
Vila Real	27.5	40

(10). Enfermedades de Declaración Obligatoria año 2002, por áea sanitaria.

(11). Instituto Nacional de Saúde. CVEDT. 31/03/2003

(12). Declarados por el Hospital de área sanitaria.

2.2. La opinión de los ciudadanos de su salud y de la prestación asistencial que reciben.

Pero más allá de estos indicadores y de un posible análisis en profundidad de lo que puedan significar, sobre todo por las múltiples variables que inciden en uno u otro diagnóstico, la opinión de los propios ciudadanos tiene en este documento su máximo interés, por cuanto puede servir para la promoción o elaboración de mejoras en el sistema público sanitario. Los ciudadanos de la Eurorexión han valorado recientemente su percepción de salud a través de las encuestas realizadas desde los diversos Gobiernos. En la encuesta realizada por la Conselleria de Sanidade de Galicia entre diciembre de 2000 y enero de 2001, los gallegos menores de 16 años consideraban su estado de salud como bueno o muy bueno en el 95,4% de los casos. El asma, presente en un 6% de los encuEstados o las alergias en el 9,4% eran las enfermedades crónicas más frecuentes. Catarros, anginas, o dolores de barriga, eran los problemas de salud que relataban uno de cada 4 encuEstados de esta edad. Es importante resaltar que el 16% de ellos, han tenido una media de 1,2 accidentes en el último año, y de estos un 5% fueron accidentes de tráfico y el 10% quemaduras. En relación con otra actividad preventiva que tiene su interés en el tema que nos ocupa, tenemos que el 41% de los niños en edad escolar práctica algún deporte fuera del que se imparte en la escuela. En cuanto a la población adulta, de 16 y más años, el 67% de los gallegos dicen que su estado de salud es bueno o muy bueno, sólo el 7,2 % dicen que es malo o muy malo.

Comparativamente, los ciudadanos de la región norte de Portugal, en el año 1999, consideraban que su estado de salud era bueno o muy bueno en un 33.2% de los casos, razonable en el 38% y malo en un 28.7(13). Estos datos muestran una diferencia considerable en cuanto a la opinión de su estado de salud, si bien es cierto que las observaciones actuales y los datos de salud objetivos, que no se reflejan en una encuesta de salud, indican que esta subregión de Portugal ha mejorado notablemente en su salud mostrando indicadores mejores, tanto en mortalidad infantil como en las causas evitables de muerte como ya hemos comentado, por lo que cabría esperar que esta autopercepción de la salud, en el momento actual, se acerca más a la realidad de la Eurorregión que a la que las cifras señaladas indican.

Entre las enfermedades más frecuentes en Galicia[(14)] relatadas por la población adulta se encuentran: la hipertensión en el 16.7% de los encuEstados, el 14,8% manifestaban tener el colesterol elevado; el 7,5% enfermedad del corazón; bronquitis el 6% o úlcera de estómago el 4%. La morbilidad percibida y mayor queja de los entrevistados era el dolor de espalda, presente en el 34%, o el dolor de piernas en el 29%. El 45% de la población entrevistada consumió medicamentos en las dos últimas semanas, con una media de consumo de 1,8 medicamentos por persona consumidora. Los analgésicos con un 11% y los antiinflamatorios en el 5% son los más frecuentemente consumidos, junto con los definidos «para la tensión arterial» en el 5,5% de los consumidores.

Pero si es importante el estado de percepción de salud por los propios actores de esta, en la asistencia sanitaria, como entidad prestadora de servicios, también tiene gran importancia la opinión que tienen los usuarios de su sistema.

El 49,9% de los usuarios del sistema sanitario de la subregión Norte evalúan los cuidados recibidos como razonables, un 34,6% como buenos y el 4.7% como muy buenos, tan sólo el 9.5% definen los cuidados como insatisfactorios[(15)]. La mayor insatisfacción es la generada por el acceso a los cuidados y el tener que pagar por ellos, así como algunos aspectos del componente afectivo emocional de los mismos y de la información disponible. El tiempo de espera para la consulta de cuidados primarios se considera como el indicador que peor valorado está en esta región. La calidad de los cuidados y de la infraestructura de los centros de salud es valorada por el 85% de los usuarios como razonables o buenos, con un porcentaje superior en los cuidados recibidos en los hospitales.

En Galicia las encuestas de calidad realizadas desde los servicios de salud de atención primaria, muestran unos indicadores más que notables de satisfacción del usuario de la atención recibida así como del acceso a la misma, con una puntuación de 6.98 sobre 10 en el área de A Coruña, o de 5.29 en Vigo, que es la peor valorada de todas las áreas de salud. El trato con el médico y la asistencia recibida son los indicadores mejor valorados, con unas puntuaciones de 8.74 y 8.87 respectivamente. Otros indicadores como las condiciones de las instalaciones, o la organización en general, obtienen una puntuación media de 8.

Según estos datos, podemos decir que los ciudadanos de la Eurorregión del Eixo, perciben la calidad asistencial de primaria de una manera similar, y una puntuación más que notable en el trato personal y asistencial, siendo el indicador peor valorado el acceso al centro en ambas regiones.

2.3. El acceso a los recursos sanitarios y sociales.

Ambos Estados ofrecen una atención médica universal, sin distinción de la situación económica o lugar de residencia. Sin embargo existen algunas diferencias. Mientras en el Sistema Nacional de Salud español, las prestaciones son ofrecidas básicamente desde el sistema público y de una manera “gratuita” (a veces nos olvidamos que la asistencia se financia con impuestos de todos), en Portugal el SNS comprende los recursos públicos y los privados, así como el profesionales de la medicina independiente. Al Estado portugues le corresponde el papel de asegurar la calidad y verificar que los proveedores de la atención médica cumplan las reglas que rigen la competencia. En Galicia, aunque existen instituciones de gestión

privada que dan atención sanitaria a determinadas áreas, como Povisa que provee la atención especializada (hospitalaria) a una parte de la ciudad de Vigo, la norma es que esta asistencia especializada, la primaria lo es en su totalidad, sea prestada desde el ámbito público, hospitales públicos y fundaciones hospitalarias públicas, aunque a veces se tenga que recurrir a la concertación privada para disminuir la lista de espera quirúrgica, un bien, que nos aqueja a todos los Estados miembros de la UE.

Una segunda diferencia está en la aportación del usuario por la utilización del recurso. Todo residente en la Galicia, o ciudadano de la Unión Europea y aquellos colectivos que determinan las distintas disposiciones de la Unión, pueden acudir a su centro de salud o centro hospitalario en demanda de atención sanitaria y no debe pagar por esta. Sin embargo, en Portugal existe la llamada tasa moderadora. El paciente, por ejemplo tiene que abonar 2,00 € por consulta en los centros de salud; 2,70 € en consultas de hospital; 6,10 € en los servicios de urgencia hospitalaria de distrito o 4,20 € en la atención a domicilio. De la aportación de esta tasa están excluidas las personas mayores, los pensionistas, las personas con incapacidad y otros colectivos con riesgo de exclusión social[16]. Precisamente es esta tasa una de las principales quejas de los usuarios del sistema de salud.

En ambas regiones, o Estados, la prestación farmacéutica tiene una coparticipación del usuario en el coste del producto con exenciones dependiendo del estatus socioeconómico o la presencia de enfermedades crónicas o de discapacidades entre otras.

La asistencia primaria de salud en Portugal está integrada por los centros de salud del SNS, así como los centros privados o sin ánimo de lucro que prestan atención a estos pacientes en función de un contrato establecido[17], en Galicia sólo está integrada por los centros de salud públicos

Para la atención hospitalaria, Galicia tiene una red de hospitales públicos (7 complejos hospitalarios y 7 hospitales comarcales) que absorben prácticamente la totalidad de la demanda asistencial de los ciudadanos, al menos en lo referente a atención aguda[18]. La red de cuidados hospitalarios en Portugal perteneciente a la red pública significa el 74% de los recursos. En el subregión Norte, hay 64 hospitales, (37 oficiales), con un total de 12.622 camas. La mayor concentración de estos está en Porto, con 12 hospitales públicos y 11 privados, con un ratio de 3.6 camas por cada 1000 habitantes, y una tasa de ocupación del 63.1%.

La atención psiquiátrica en la subregión norte de saúde de Portugal es proporcionada en toda la región desde 36 establecimientos de psiquiatría y paidopsiquiatría, así como tres centros regionales para el tratamiento del alcoholismo, con un total de 2.640 camas, de las cuales el 60% están en 5 hospitales psiquiátricos. Esta atención es realizada en Galicia desde siete unidades de 25 camas cada una para el tratamiento de crisi agudas instaladas en los grandes complejos hospitalarios, por lo que existe una en cada una de las grandes ciudades del Eixo, excepto Santiago de Compostela que tiene dos. Para la atención al enfermo cónico psiquiátrico, se dispone de cuatro centros de referencia provincial y localizados en las ciudades de Santiago de Compostela, que cuenta con 390 camas; Ourense con 91; Vigo con 78 y Lugo con 250, suman un total de 809 camas dedicadas a la rehabilitación psiquiátrica y los cuidados de larga

estancia. La atención ambulatoria se realiza desde unidades ubicadas generalmente en los centros de salud de las grandes ciudades del Eixo, pero con una atención que va más allá del área metropolitana.

Otros recursos sanitarios que orientan hacia la diferencia de estos recursos y las posibilidades de acceso de los diferentes ciudadanos de las ciudades, insistiendo además en que su ámbito de atención va más allá del concello, se pueden ver en la tabla siguiente.

Otros indicadores de recursos sanitarios en las ciudades del Eixo				
	Camas hospitalarias	Camas /1000 habitantes	Profesionales de la medicina / 10000 habitantes[(2)]	Enfermería/ 10000 habitantes[(2)]
Galicia[(1)]				
A Coruña	1.413	2,73	5.3	3.2
Ferrol	418	2,01	5.8	2.0
Santiago de Compostela	1.175	2,51	5.2	5.6
Lugo	795	3,38	6.5	6.6
Monforte de Lemos	137	2,43	6.9	7.5
Ourense	844	2,76	5.9	6.7
Pontevedra	595	2,69	4.6	5.3
Vigo	1.676	3,10	5.0	5.2
Vilagarcía de Arousa	82	1,17	7.3	8.2
Norte de Portugal [(3)]				
Braga	1.594[(4)]	6.7	3.8	4.8
Bragança	649[(4)]	7.6	2.5	7.0
Chaves			2.7	5.9
Guimarães			1.6	3.3
Peso da Régua			1.4	3.6
Porto	4.859[(4)]	18.0	14.7	17.4
Viana do Castelo	686[(4)]	6.6	2.9	6.0
Vila Nova de Gaia			3.6	3.5
Vila Real	726[(4)]	7.6	3.7	9.0

(1) Camas instaladas en Complejos hospitalarios públicos, camas por población asignada [(18)]

(2) recursos básicos en A.P. /10.000 habitantes. [(18)]

(3) INE, Estatísticas da Saúde. [(19)]

(4) Camas hospitalarias distrito de saúde. [(18)]

No podemos dejar esta parte del capítulo sin referirnos a los cuidados de larga duración, cuidados que reflejan una necesidad social que ya se demanda desde todos los sectores de la población. Portugal a empezado a crear una red de cuidados continuados de salud en el año 2003 con el fin de promover, restaurar y mantener la calidad de vida sobrevenida a una dolencia crónica o degenerativa, o cualquier dolencia física o psíquica que genere dependencia en especial en el ámbito domiciliario o institucional. De manera similar, y como hemos dicho en la introducción, en nuestra comunidad se está generando una red de recursos, desde el campo sanitario bajo la generalización de atención sociosanitaria, que cuenta en estos

momentos con más de 100 camas para la atención a estos pacientes. Esta atención complementa la ya establecida desde el área social en ambas regiones como un derecho más de la protección social que se realiza desde los centros para la tercera edad, Galicia, o la atención os “máis idosos” en Portugal.

La atención a las personas dependientes no institucionalizadas, tiene una modalidad específica desde dos áreas administrativas. Una desde el área sanitaria, con la atención domiciliaria realizada desde los centros de atención primaria de salud; y la segunda desde el área social, como soporte de ayuda domiciliaria para la realización de las actividades básicas de la vida diaria (comer, levantarse, asearse..), ayuda que generalmente es gestionada desde el propio ayuntamiento, con una mayor presencia en los más desfavorecidos socialmente, o también proporcionada desde entidades sociales sin ánimo de lucro. Es quizás en esta área de ayuda social, donde los ayuntamientos de las ciudades del Eixo se encuentran en una mayor situación de desventaja, ya que las situaciones de discapacidad está especialmente presente en los más mayores, añadiéndose en estos una insuficiencia económica importante, las pensiones a estas edades suelen ser muy bajas, y en ocasiones viven en situaciones de pobreza relativa, siendo la discapacidad tres veces más que en aquellos de mejor situación social[(20)]. Esta situación de pobreza relativa, y de discapacidad, tiene una mayor incidencia en los cascos históricos de las ciudades grandes, ya que cuentan con una mayor concentración de personas más envejecidas, sus hogares suelen tener grandes deficiencias en su infraestructura, la falta de calefacción está presente, la ausencia de ascensor impide la salida de casa al anciano, es decir deficiencias importantes y de difícil solución. Esta situación junto a la ausencia de cuidadores tradicionales, como la familia, obliga a los poderes públicos, y entre ellos a los municipios, a la provisión de programas de ayuda y atención a la tercera edad. Algunos de estos programas ya se han puesto en marcha en grandes urbes, pero nos gustaría llamar la atención acerca de un programa del que no existen iniciativas en las ciudades del Eixo, al menos no documentadas o comentadas, por la labor social que se realiza. Este es el programa de acogimiento en el hogar de estudiantes, como forma de acompañamiento y cuidador, que tan buen resultado está dando en grandes ciudades como Madrid. Ciudades con gran tradición universitaria del Eixo, como Santiago de Compostela o Porto, deberían pensar esta opción y fomentarla desde el municipio como un programa más en su acción social.

3. Ciudad y entornos saludables.

3.1. Ciudad y salud.

Existen muchos e importantes precedentes históricos del papel de los Ayuntamientos en el campo de los esfuerzos sociales por la mejora de la salud de los ciudadanos. De hecho una buena parte de las aportaciones a la salud pública del siglo XIX ha sido realizada desde las corporaciones locales. No es nueva en absoluto, por lo tanto, la vinculación de salud y municipio. Esta vinculación en los últimos años se enmarca en todos los programas de política municipal, ensalzando la necesidad de unos planes urbanísticos en los que se exigen más espacios de ocio y jardines, corredores verdes, mejora y salubridad de los ríos o adecuación de las playas, todas ellas acciones que conforman hoy un estilo de vida, y de ciudad, diferente, más saludable y mejor valorada por los ciudadanos. Tal es así que todos los cambios promovidos desde el municipio y relacionados con la salud pública donde se desarrolla la vida cotidiana, incluyen

simultáneamente acciones políticas y técnicas, permitiendo cambios en la planificación de la ciudad, produciendo con frecuencia alianzas institucionales, a veces más que imposibles en otro contexto, y fomentando la colaboración entre los sectores y grupos implicados. En resumen, actitudes que facilitan la participación y el empoderamiento de la comunidad, saliendo beneficiado el estado de bienestar.

Sin embargo, aunque existe consenso en cuanto a que la salud ambiental está íntimamente relacionada con la salud pública, hoy día, la mayor parte de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente han sido asumidas por los nuevos departamentos de los municipios, sin que este hecho haya venido acompañado de una redefinición del papel en el control y vigilancia de los riesgos ambientales sobre la salud. A pesar de ello, los municipios asumen como competencias propias todo lo que concierne a la mejora de la calidad de vida y del ambiente, y así es reclamado por los ciudadanos.

La salud urbana supone un reto y es un campo de acción cada vez más relevante para Europa, esta debería presentar una prioridad para todos los municipios. Muchos estudios y trabajos enfatizan los retos que suponen para las ciudades problemas tales como la pobreza, la violencia o la exclusión social, pero también la contaminación, la infravivienda o las necesidades insatisfechas de la gente joven y de la población adulta, así como una planificación espacial insalubre, generan una demanda de desarrollo sostenible de la ciudad, con la misma fuerza que las soluciones a la inequidad social. Sólo un enfoque holístico a tales problemas basados en la salud para todos en el municipio, llevados a cabo por un proceso que asuma compromisos políticos explícitos, cambios institucionales y colaboración intersectorial, conseguirá un pleno desarrollo socio-ambiental

Así pues, una ciudad saludable debe diseñar su política sanitaria teniendo en cuenta que la mejora de salud de su población no pasa necesariamente por el incremento de los servicios sanitarios, sino que tiene que ver con los estilos de vida, las condiciones medioambientales y otras medidas políticas, económicas y sociales. Una ciudad saludable debe plantearse objetivos en los que la promoción y la protección de la salud a lo largo de la vida de sus ciudadanos, así como la prevención y eliminación de todos los posibles riesgos que incidan en esta, sean los puntos principales de todos los programas que desde el concello o cámara municipal se impulsen, planteando una política municipal que facilite el desarrollo de un medio ambiente sano y una vida sana. Una política de creación de suficientes espacios deportivos y cuidados de los mismos; parques y lugares para el ocio suficientes y debidamente atendidos; un mayor control y mejora de la calidad de las aguas de consumo y sus aguas residuales, con especial atención a la mejora de los ríos acuíferos. Debe además promocionar actividades sanas dirigidas no sólo a los más mayores (gimnasia, piscina..), sino también a los jóvenes (las noches deportivas de los viernes propuestas por el concello de Santiago de Compostela son una buena iniciativa frente al consumo de alcohol en este grupo de edad); o programas de prevención y rehabilitación de las adicciones en conjunto con los planes de drogas nacionales, educación en las escuelas municipales..., etc. En definitiva una mayor implicación y acercamiento al ciudadano de las actividades saludables que sin duda alguna generarán una mejora en la calidad de vida.

Todas estas acciones determinan disparidades en los municipios y en sus indicadores de salud y bienestar. En el estudio realizado por Maria Esther López [(21)] sobre el bienestar de los municipios gallegos y a pesar de que la atención sanitaria es igual en todos ellos, al menos en lo que se refiere al acceso de la atención primaria, la salud de los ciudadanos y su estilo de vida tiene un peso específico que establece diferencias en su opinión del estado de bienestar. En este estudio, algunas de las variables de salud estudiadas como es la tasa de mortalidad infantil, indicador muy sensible cuando se trata de poblaciones muy pequeñas, o la tasa de mortalidad estandarizada, aun eliminando el efecto de la edad, o los accidentes de trafico, indicadores que de los que ya hemos hablado y señalado las diferencias, inclinan de alguna manera la balanza en su indicador de bienestar socioeconómico.

Pero este estudio también ha tenido en cuenta otras variables aparte de la salud, como son la escolaridad, las condiciones sociales, el empleo y otros determinantes socioeconómicos. Un estudio que termina con un ordenamiento de las ciudades en cuanto a su calidad de vida. En este orden, el municipio de Santiago de Compostela aparece con una puntuación de 122.37, 3.4 puntos por debajo de un municipio más pequeño y limítrofe, Teo, y un punto por debajo de Ames, de similares características al anterior. A poca distancia de Santiago está A Coruña, con 122.26, que también está 2 puntos por debajo de otro municipio que le es limítrofe, Oleiros con 124.12. Esta información es importante resaltarla, pues al hablar de salud y de ciudades saludables, tenemos que tener en cuenta las áreas de influencia en especial para la calidad de vida. Y es en esta calidad de vida, donde el área metropolitana incide de tal manera que repercute en la generación de servicios y despoblación de las ciudades históricas, no tenemos más que ver lo que sucede en la AMP de Porto, la única definida en el Eixo, y que ha generado un envejecimiento porcentual de la población de Porto, este tiene un índice de envejecimiento de 126 frente a 79 de Vila Nova da Gaia, y con una infraestructura difícil de modificar en cuanto a viales o viviendas históricas, y su ciudad limítrofe, más joven y de mayor facilidad para la creación de infraestructuras, por lo que sus indicadores de bienestar posiblemente sean mejores en la primera.

El resto de los municipios gallegos mantienen unos indicadores de bienestar aceptables. Pontevedra tiene una puntuación de 115.32; Lugo, 114.42; Vigo, 113.88 – su municipio limítrofe, Nigrán tiene 117.1, cuatro puntos más-; Ourense, 113.7; Vilagarcía de Arousa, 112.22 y Ferrol, 112.2.

3.2. Ciudad y contaminación acústica.

Julio César prohibió la circulación de carruajes en Roma a determinadas horas del día para anular las molestias que causaba el ruido que producía su tránsito por las calzadas empedradas. Con la evolución de los años, en la época preindustrial, se desarrollaban las industrias en un medio sonoro que podríamos considerar natural carente de efectos nocivos sobre la salud y sobre el medio ambiente, de modo que la preocupación por este fenómeno era un asunto más bien marginal. Los ruidos y las contaminaciones estaban más concentrados en el tiempo, en franjas horarias, y en el espacio, por lo tanto afectaban a menos individuos. Ha sido a lo largo de los últimos decenios, cuando el ruido ha aumentado de forma exponencial, extendiéndose prácticamente en todas las horas de día, y también en el espacio, prácticamente en todos los lugares habitados. Los procesos de industrialización modernos, unidos al desarrollo y la

concentración urbana, han incrementado de forma tan extraordinaria la contaminación acústica que, además de provocar una preocupación social y política, están cuestionando ciertas variables en las que se asienta el desarrollo. Sin embargo para mucha gente que vive en las ciudades, el ruido constituye un elemento característico de la vida cotidiana, un rasgo inherente al propio desarrollo de la sociedad moderna, que escapa a las posibilidades de su control individual e incluso político – una de las máximas razones por la que se ha impulsado la llamada "*ley del botellón*", es la consecuencia del ruido nocturno que afecta al descanso de las personas, y no precisamente la prevención del consumo de alcohol en las personas jóvenes, que debería ser el verdadero fin-.

Hoy día, la población urbana, en general, ha tenido que asumir el ruido como una consecuencia desagradable, y difícilmente evitable, del progreso, algo con lo cual hay que aprender a convivir, pues se encuentra ligado a funciones y actividades habituales e indispensables al modo de vida actual. Sin embargo las cosas están cambiando. Los ciudadanos ya percibe el ruido como uno de los peores indicadores en la calidad de vida. En consecuencia, la reducción de la contaminación acústica ha de ser tenida en cuenta en toda planificación que afecte a la salud y a la calidad de vida. Esta reducción ha de ser uno de los objetivos a conseguir simultáneamente con el desarrollo económico y social de la ciudad.

La exposición continuada a niveles de ruido muy altos (superiores a 85 decibelios –dBA-) puede provocar la pérdida paulatina de audición, como ocurre con los trabajadores expuestos a estos niveles a lo largo de toda la jornada laboral y durante largos períodos de tiempo. Fuera del ámbito laboral, la sordera, como consecuencia de la exposición continuada al ruido, afecta también a las comunidades que viven en las proximidades de los aeropuertos, a los jóvenes que frecuentan locales con un volumen de música muy alto (se han encontrado niveles de 110 dBA en numerosas discotecas), y a los que habitualmente escuchan música con walkman a niveles elevados. Se sabe con certeza que el ruido conlleva efectos negativos de tipo fisiológico que afectan a la visión, el estrés, la presión sanguínea, la tensión muscular y también de tipo psicológico, provocando, por ejemplo, molestias, temor, perturbación de la actividad mental o física y del sueño.

Pero el ruido también afecta a la comunicación de la personas, debiendo establecerse una voz de más de 6 dBA con respecto al ruido para que la comunicación sea adecuada, pues valores inferiores producen una inteligibilidad de la sílaba del 50%. Si tenemos en cuenta que para una buena conversación a una distancia de un metro y con un tono de voz normal, el ruido ambiental no debe superar los 55 dBA, podremos observar que este produce una interferencia en la comunicación de las personas y que aparezca como uno de los efectos más negativos del ruido, y de afectación a la convivencia de la ciudad [(22)].

Sin embargo el ruido tiene también otra parte, el coste social. Es decir, el valor de un nivel determinado de ruido que la sociedad está dispuesta a aceptar, o el coste económico que suponen los efectos sobre la salud y el bienestar humano. Vivir en sociedades que producen cada vez más ruido va a ser cada vez más caro, pues el ruido sólo se puede paliar, o moderar, con fuertes inversiones a las que tienen que estar dispuestos los Estados y los ciudadanos. El coste económico del ruido se hace evidente en el precio de las viviendas

construidas en ambientes de contaminación acústica, en los costes de insonorización de los edificios, o en los gastos de los tratamientos de enfermedades derivadas del ruido.

Nuestros municipios, no son ajenos a estos problemas. En la ciudad de Santiago de Compostela, los ciudadanos que viven en el casco histórico y el ensanche soportan una contaminación acústica que rebasa como media el umbral de los 65 decibelios, alcanzándose niveles de 72 decibelios en determinadas zonas de ensanche. Otra ciudad gallega, Vigo, es una de las ciudades mas ruidosas de España, y puesto que España es el segundo país más ruidoso del mundo según la OCDE, ¿Vigo sería es una de las ciudades más ruidosas del mundo?. Su nivel medio de ruidos es de 78 decibelios, muy por encima de los 65 indicados por la OCDE como máximo tolerable, siendo el tráfico el responsable de un incremento de casi 30 decibelios por encima del nivel de ruido de fondo. Si bien es cierto que la ciudad de Vigo tiene una orografía muy particular, especialmente con continuas cuestas, que producen mayor aceleración de los coches, y el atasco que obliga a ir en marchas cortas, incrementándose de esta manera el ruido. Afortunadamente, cada vez más ciudadanos soportan menos el ruido, siendo percibido este como un grave problema.

Paralelamente al crecimiento del ruido, debido al cambio que sufrió el paisaje de las ciudades por un desarrollo urbanístico con amplios árboles de cemento, laausencia de silencio empieza a considerarse como un bien escaso en las ciudades y está en la mira de todos los gestores municipales como una utopía a conseguir. En determinadas ciudades de Holanda existen unas áreas denominadas “áreas de silencio”, espacios con un bajo nivel de ruido que la gente visita en busca de tranquilidad. Quizás en un futuro cercano, estas áreas en las grandes ciudades se encuentren señaladas al igual que los monumentos históricos o los jardines.

3.3. Ciudad y contaminación atmosférica.

Pero los habitantes de las zonas urbanas también tienen una preocupación por la calidad de su medio ambiente natural y físico. A pesar de los considerables esfuerzos realizados en este sector por los municipios, subsisten numerosos problemas. Según un estudio realizado por la Agencia Europea del Medio Ambiente, entre un 70% y un 80% de las ciudades europeas de más de 500.000 habitantes no reúnen los niveles mínimos de calidad de la atmósfera requeridos por la Organización Mundial de la Salud. La concentración de niebla tóxica en invierno ("winter smog") afecta a unos 70 millones de ciudadanos, si tenemos en cuenta esto, los entornos metropolitanos de Vigo, A Coruña y Porto estarían en esta situación. Estas ciudades cuentan con una actividad industrial importante próxima o en las ciudades. Junto con la industria y las calefacciones domésticas, el transporte urbano constituye una de las principales fuentes de contaminación, así un viajero en trayecto urbano de 4 Km, si viaja en coche, genera 460 gramos de CO_2, 0.82 de nitrógeno y 0.29 de SO_2 entre otros contaminantes. La emisión por viajero en autobús con una media de 24 pasajeros es de 173 gramos de CO_2, 0.28 de nitrógeno y 0.028 de SO_2. Sabemos que esta contaminación presenta un gran impacto en la salud. La American Cancer Society, tras un estudio de 500.000 personas de 151 ciudades, informaba que aquellas personas que viven en las áreas más contaminadas con partículas finas, de mayor procedencia de los tubos de escape de los coches, tenían un

riesgo de mortalidad un 17% mayor que en aquellas áreas con niveles más bajos. Además los mayores índices de contaminación generan mayores visitas a los centros de urgencias especialmente los pacientes mayores y enfermos pulmonares.

A pesar del conocimiento que tenemos de este efecto de la contaminación sobre la salud, el uso de automóviles privados ha experimentado una expansión mucho más rápida que la de cualquier otro medio de transporte y, además, está previsto que siga aumentando en el futuro, ya que las áreas metropolitanas se extienden y crecen más rápidamente que la infraestructura del transporte colectivo. Según el Instituto Galego Estatístico -ver tabla- en Galicia existen al menos un coche matriculado en los ayuntamientos de las ciudades del Eixo Atlántico por cada dos censados, a los que sin duda alguna habrá que añadirles los de las poblaciones limítrofes que ejercen de ciudades dormitorio. Más de 30% de la población del Eixo vive en las grandes ciudades con áreas metropolitanas de gran influencia, como es el caso de Santiago de Compostela, en donde la población en ayuntamientos limítrofes equivale al 67% de la población censada en la capital, o el caso especial de Vila Nova da Gaia que creció a expensas de Porto, y ya la supera en treinta mil personas. Este efecto de ciudades dormitorio produce que en las horas punta la velocidad media de entrada en la metrópoli se haya reducido en relación a la alcanzada al principio del siglo, con medios más primitivos. La creciente concentración de automóviles en las ciudades además, reduce los efectos positivos para el medio ambiente derivados de la aplicación de tecnologías menos contaminantes a los automóviles, gasolina sin plomo o coches de bajo consumo.

Censo de vehículos		
	Vehículos	Por mil habitantes
A Coruña	127.596	523
Ferrol	40.044	508
Santiago de Compostela	53.818	583
Lugo	53.715	589
Monforte de Lemos	10.751	545
Ourense	72.165	659
Pontevedra	47.386	608
Vigo	174.821	598
Vilagarcía de Arousa	18.106	525
Porto		420

Fuentes. Instituto Galego de Estatística; Sistema de monitorização da qualidade de vida urbana. Cámara Municipal de Porto.

Pero aunque la realidad parezca que estamos viviendo en ciudades contaminadas y peligrosas para la salud, la realidad no es tan grave, al menos en los que se refiere a la contaminación atmosférica. Los parámetros indicadores de contaminación captados en las ciudades de A Coruña, Santiago y Ferrol, no sobrepasaban los límites de la legislación actual vigente en el año 2000. No así en Vigo, en donde algunos días, en determinados puntos, especialmente de la zona centro, y dependiendo de factores atmosféricos, se han encontrado partículas en suspensión por encima de los valores permitidos, partículas directamente relacionadas con el tráfico rodado [(23)]. Las mejoras viales urbanas, de las que últimamente ha padecido la

ciudad olívica, sin duda alguna contribuyeron a este efecto contaminante, por lo que es de esperar que estos parámetros a día de hoy hayan mejorado.

3.4. Ciudad y espacios verdes.

Puede que el paisaje de al Eurorexión sea verde, pero desde luego que sus ciudades no lo son, al menos las más grandes. Una vez traspasado el límite que separa lo rural de lo urbano, árboles y jardines desaparecen bruscamente para dar paso a un bosque de hormigón apenas salpicado por algunos parques que, en muchos casos, ya estaban ahí hace un siglo. Las ciudades gallegas disponen de más de un conjunto de 10 millones de metros cuadrados de parques y jardines; un dato que puede parecer espectacular pero que una vez analizado, indica que estas funcionan a medio pulmón. Lo cierto es que los ciudadanos de las siete grandes ciudades gallegas, con alguna excepción que comentaremos, lo tienen bastante difícil para pasear cerca de su domicilio si no es por una capa de asfalto. Pontevedra, con 2.5 metros cuadrados de zona verde por habitante, poco menos que Ferrol que tiene un metro más, son las ciudades peor dotadas de espacios verdes. En el otro extremo está Santiago de Compostela, la más verde de las urbes gallegas con 13.18 metros cuadrados por vecino. La actual ley del suelo que data de 1998, obliga a los ayuntamientos a acondicionar 7 metros cuadrados de zona verde por cada habitante censado, norma que sólo cumplen además de la citada Santiago, Ourense y A Coruña, aunque estas también se quedarían fuera del aprobado si consideráramos la recomendación de la OMS, que establece un ratio de 10-15 metros por ciudadano.

¿Por qué ocurre esto?. Las ciudades han crecido alrededor de un núcleo histórico, carente de espacios verdes en la mayoría de las ocasiones, o con las famosas alamedas y el palco de la música, hoy prácticamente en desuso y cuando no cementadas para poder utilizarse la mayor parte de los días del año. La planificación urbana de épocas anteriores, no siempre ha contribuido a desarrollar el potencial de las ciudades y los barrios con el fin de desempeñar simultáneamente diversas funciones, lo que ha provocado la aparición de zonas monofuncionales relacionadas con parcelas específicas de la actividad humana (trabajo, compras, ocio, residencia). La existencia de estas zonas reduce las posibilidades de que las ciudades se conviertan en espacios en los que los habitantes puedan desarrollar plenamente su existencia. Además, crear parques y jardines es costoso para los ayuntamientos, no sólo en su construcción y liberación de suelo, sino en el mantenimiento posterior, no tenemos más que dar una vuelta por nuestros espacios verdes y ver el estado de la gran mayoría de ellos, por no decir las áreas de recreo infantil, que continuamente deben ser reparadas y adaptadas a nuevas normativas de seguridad.

Sin embargo, iniciativas para el aprovechamiento de los parques y jardines, como la llevada en Santiago, con la llamada “Ferradura Aberta”, espacio de ocio y entretenimiento para los jóvenes en período de vacaciones; o en Ferrol donde funcionan instalaciones permanentes de “Aquaecológica” y “Aquaciencia”, revitalizan estos espacios y mejoran la vida de los vecinos. Iniciativas que cada vez son más frecuentes. Afortunadamente, los nuevos planes directores de las ciudades, establecen una necesidad de acondicionar áreas verdes en cada construcción nueva, lo que ha llevado a que las ciudades mejoren su aspecto urbanístico y se crezca en zonas de ocio.

En la siguiente tabla, podemos ver algunos de los indicadores de las ciudades gallegas de los que hemos hablado, indicadores que reflejan las diferencias en los determinantes de salud de las urbes gallegas.

Problemas de la vivienda en Galicia

% de viviendas	Ruidos exteriores	Contaminación o malos olores por trafico o industria	Poca limpieza en las calles	Pocas zonas verdes
Galicia	31.12	20.27	35.70	47.60
A Coruña	33.5	23.02	20.96	37.79
Ferrol	29.17	15.34	36.19	44.42
Santiago de Compostela	28.03	13.85	27.71	26.78
Lugo	22.52	9.90	41.74	46.92
Monforte de Lemos	9.98	5.98	23.48	25.40
Ourense	27.84	14.57	26.21	39.74
Pontevedra	25.03	35.88	53.27	41.72
Vigo	38.77	24.79	49.84	50.82
Vilagarcía de Arousa	24.39	14.62	36.79	31.34

Fuente: Instituto Nacional de Estadistica. Censo de viviendas 2001.

3.5. Ciudad y empleo.

No podemos dejar esta sección en la que hablamos de ciudad y determinantes de salud, sin hacer una pequeña referencia al empleo, por su amplia repercusión en la propia persona y en el entorno urbano. Debido a los rápidos cambios de los estilos de vida, la inseguridad en el trabajo y las mayores tasas de desempleo tienden a concentrarse en los grandes núcleos urbanos. Las tasas que reflejan la actividad laboral, parecen no tener el mismo comportamiento en la Eurorexión. Algunos municipios, como Guimaraens, tienen una baja tasa de paro, 5.3 habitantes por cada 100 personas en edad activa, mientras que Porto con 10.2 o Vila Nova da Gaia con 8.15, presentan una tasa mayor. Aparentemente este efecto no se ve en Galicia, ya que los indicadores de tasa de paro del 2002 son similares en las ciudades, incluso menor en las grandes urbes que en aquellos municipios con menos habitantes. Ciudades como Santiago de Compostela, con una tasa de 12.2, o A Coruña, 13.9, son ligeramente inferiores a la de Vilagarcía de Arousa, 15.9, o similar a Monforte de Lemos, 13.4.

No es objeto de este estudio, el analizar la tasa de paro y sus consecuencias en la salud y ciudad saludable. Sea cual sea la tasa de actividad laboral, en las grandes ciudades se nota más la presencia de la gente desocupada. Es bien conocido que esta inactividad es además un factor de riesgo para una mayor prevalencia de conductas adictivas y marginación social, aunque a veces sea muy difícil saber lo que fue primero, y quienes la padecen tienden a concentrarse y redefinir su circulo de vida. Esta marginación social incrementa la falta de salud de la persona que la padece, incrementándose más todavía el riesgo de permanecer en el desempleo. Evitar la marginación social, es mejorar la salud de los ciudadanos, por lo que no es de extrañar que programas de acción social fomentando el empleo de este colectivo sean programas estrella en toda política municipal.

4. Unas breves consideraciones finales.

Los cambios sociales y políticos de la Unión Europea, van más rápido que los cambios naturales de los ciudadanos y de las ciudades. Una integración europea y una Europa de las regiones, sólo será efectiva cuando las diferencias entre los verdaderos actores de una Europa única se igualen en prestaciones y en factores sociodemográficos, al menos en las euroregiones más parecidas cultural y socialmente, como puede ser la del Eixo Atlántico.

En materia sanitaria, esta Eurorregión presenta unas diferencias en la prestación de servicios. Diferencias que de alguna manera pueden ser causa de los diferentes estándares de mortalidad, en especial de aquellos pacientes más jóvenes y con una renta per cápita media. A lo largo de los últimos años, y sin duda alguna gracias a los esfuerzos de planificación en salud, y de la promoción de la misma, Galicia y la subregión Norte de Portugal se acercan en sus indicadores, señalando como más significativo el descenso de la mortalidad infantil, siendo este un buen indicador de salud general de la población.

Tanto los recursos sociosanitarios como el acceso a los mismos, son calificados por el usuario con una nota más que notable, si exceptuamos la tasa moderadora. El Eixo Atlántico tiene, por tanto, una buena prestación sanitaria.

Existen otros determinantes de salud que juegan un papel importante en la calidad de vida. Espacios verdes, ruido y contaminación, factores en los que las ciudades tienen competencias de organización y gestión, son señalados como los mayores problemas de los ciudadanos. Problemas que a veces tienen difícil solución, sobre todo en las ciudades más grandes e históricas, siendo necesario un mayor esfuerzo de las autoridades locales, y las no locales también, para alcanzar una mejor calidad de vida. Sin embargo los cambios generalmente están marcadas por el entorno económico y deben iniciarse después de un proceso de planificación intersectorial, que a menudo necesita modificaciones legislativas –liberalización del suelo o planes estratégicos-. Sólo un cambio, y una planificación, a largo plazo puede conseguir un entorno saludable que mantenga un equilibrio sostenido.

Pero muchos de estos cambios dependen de la cultura y del pensamiento de las personas, será más fácil conseguir una adecuada red de saneamiento, o una red viaria, en los lugares donde hay una mayor aglomeración de viviendas, o los atascos son más frecuentes, que en aquellos donde el crecimiento urbano y periférico es más lento, aunque a corto plazo asemeje ser insuficiente. Las ciudades más pequeñas deben “aprender” del histórico de las grandes. Sólo la experiencia compartida podrá beneficiar y mejorar el entrono para conseguir una ciudad más saludable.

5. Análisis de las ciudades del Eixo Atlántico.

Analizar las diferentes ciudades del Eixo Atlántico, y su estado de salud, entraña cierta dificultad, ya que los recursos sanitarios y sociales que proveen de salud a sus ciudadanos, generalmente tienen un área de influencia más allá del propio municipio, tal como ocurre en los hospitales. Además, los recursos tienden a concentrase en las grandes ciudades, por ser más rentables económicamente y acceder a más ciudadanos.

Por lo tanto, comparar recursos y sus ciudades no es adecuado, ya que sería mejor hacerlo por áreas metropolitanas. A pesar de ello, hemos hecho referencia a estos recursos por considerar importante el indicador. Esta información es completada con otros factores que afectan a la ciudad y que tienen su importancia para alcanzar una ciudad saludable, tal como hemos venido comentando a la largo del texto.

La información recogida nos acerca a algunas de las ciudades del Eixo Atlántico desde el punto de vista de la salud, y especialmente como proveedoras de salud por su calidad de vida. Esperamos que este análisis sirva de reflexión para los ciudadanos, y sus poderes públicos, de la misma manera que a mí me ha servido.

SANTIAGO DE COMPOSTELA.

Tres son las características más importantes que tiene Santiago de Compostela, y que desde luego no podemos olvidar dada la importancia en este estudio. La primera es el hecho de ser sede de la mayor concentración de estudiantes universitarios de Galicia, lo que incrementa en más de 40.000 habitantes la población en período lectivo. Segunda, ser la sede de la única Facultad de Medicina y por consiguiente del hospital clínico, lo que generó en su momento una gran concentración de recursos sanitarios que hoy día permanecen debidamente actualizados, auque ya no sean referente para el resto de Galicia. Y por último, Santiago es la capital política de la Comunidad gallega, y sede de numerosos organismos administrativos, produciendo una gran afluencia de tráfico, de tal manera que determinadas vías de entrada a la ciudad soportaban en el año 2001, más de 30.000 coches diarios, convirtiendo esta ciudad, con un centro histórico patrimonio de la humanidad, en una ciudad cosmopolita rodeada de municipios hacia donde emigran los jóvenes en busca de viviendas más adaptadas a sus presupuestos, al igual que ocurre con el área metropolitana de Porto o de grandes ciudades del mundo. Tal es así que desde el presente año, se han fijado los pasos para crear un área de influencia con ayuntamientos limítrofes como Ames o Teo, municipios que hemos visto tienen una mejor calidad de vida y en donde determinados servicios públicos puedan ser compartidos.

Santiago tiene un censo de población de 92.339 habitantes, y un índice de dependencia del 42.2% (personas en edad activa dividido por personas en edad inactiva), por lo tanto “joven” en comparación con otras ciudades del Eixo del interior.

	Total 2002	0-15 años	16-64 años	>64 años
Santiago de Compostela	92.339	12.031	64.925	15.838
		13.02%	70.31%	16.65%

Esta ciudad tiene una alta infraestructura sanitaria compuesta por un gran complejo hospitalario, que reúne a 3 centros hospitalarios “generales” y uno de atención psiquiátrica para la media y larga estancia de referencia provincial, sumando un total de 1.175 camas generales y 370 camas psiquiátricas para la rehabilitación. En el hospital trabajan un total de 780 profesionales de la medicina y 1.953 de enfermería. La atención primaria de salud se presta desde 4 centros, con un ratio de 0.51 profesionales de la medicina por cada 1.000 habitantes, y 0.55 de enfermería. Además posee cuatro unidades de salud mental, una unidad de salud mental infanto-juvenil, una unidad de alcoholismo y una unidad de psicogeriatría, todas

estas con un área de influencia de atención al área sanitaria. Aparte de esta infraestructura pública, existen cinco clínicas privadas con 199 camas.

En cuanto a los indicadores de satisfacción de los recursos ambulatorios, el 74% de los usuarios piensan que la atención sanitaria ha mejorado en los 2 últimos años – encuesta realizada en el año 2003- El nivel medio de satisfacción que tienen los usuarios de la atención recibida en los centros es de 7.38 sobre 10, puntuación ligeramente inferior a la obtenida para el conjunto de la a comunidad gallega (7.50). El indicador mejor valorado es el trato asistencial (8.04), siendo el peor indicado el acceso a la consulta y el tiempo de espera o cita para la consulta (6.41 sobre 10).

Esta ciudad, al igual que la mayor parte de las de Eixo, posee una unidad municipal de atención al drogodependiente, aunque no de atención exclusiva al municipio, con actividades asistenciales de apoyo a la familia y educativas. En esta unidad en el año 2003 fueron tratados un total de 717 personas con adicción a las drogas.

Uno de los grandes problemas en la ciudad de Santiago de Compostela, en lo que se refiere a la atención sociosanitaria, es la escasez de plazas residenciales para las personas mayores ya que sólo cuenta con 240 plazas (1.13 plazas por cada 100 mayores cuando lo indicado es 3.2 según el Plan Gerontológico Nacional) y un centro de día de gestión privada. Sin embargo esta oferta se verá a corto plazo incrementada con 300 plazas más y dos centros de día, que aunque del todo insuficiente, mejorará el déficit denunciado reiteradamente por los colectivos sociales del municipio. Un municipio que además tiene una escasa ayuda social domiciliaria ya que sólo atiende a 80 personas mayores, con un perfil de mujer de más de 79 años y que vive sola.

Como ya hemos visto en la parte general, las grandes áreas metropolitanas, y Santiago va camino de ello, generan un alto problema en el tráfico diario al que no sólo tienen que sumarse los automóviles censados en la ciudad, uno por cada dos, con un parque automovilístico de 41.004 turismos, al que habría que añadirle los autobuses, camiones y demás vehículos de transporte. A pesar de ello, este tráfico, que si ha demostrado ser un factor de malestar en el ruido o en la lentitud del mismo, no es generador de una alta contaminación atmosférica, al menos objetivamente medido ya que no sobrepasa en sus valores límites permitidos. Esto no es óbice para que se trate de ofrecer propuestas alternativas al transporte individual, o bolsas de aparcamiento en el extrarradio, aunque de escaso éxito hasta el momento.

Si hay algo por el que destaca esta ciudad de las demás del Eixo, es la gran dotación de espacios verdes. Este municipio siempre ha tenido una especial predilección por la conservación de la naturaleza. Espacios verdes como la Ferradura (alameda con árboles centenarios) y el Campus Universitario, lugares que siempre fueron referentes de buen estilo y conservación, son espacios de ocio y de paseo altamente frecuentados. Esta sensibilidad se mantuvo, y mantiene, con la recuperación de espacios que en otro tiempo tuvieron otra ocupación, como es el caso del parque de Bonaval, hasta hace poco cementerio en medio de la ciudad histórica, o eran de propiedad privada, que han sido recuperados para el uso y disfrute de todos los ciudadanos. Así, en la fecha actual, los llamados espacios históricos comprenden una superficie de 240.528 m^2, espacios de ocio y acercamiento cultural al aire libre, al que tenemos que añadirle los

jardines urbanos de 50.190 m^2 y los parques de barrio, 495.000 m^2. Todos estos espacios llevan a la ciudad de Santiago de Compostela como la mejor equipada en este sentido, y, más importante, la tendencia es a seguir creciendo, sin duda alguna será un bonito legado y un gran apunte para el desarrollo sostenible de la ciudad.

BRAGA.

El municipio de Braga, tiene una gran importancia en esta región ya que alberga la capital del distrito, en el que también está Guimaraes, otra ciudad que forma parte del Eixo Atlántico.

Braga está dividida en 62 freguesias, y tiene una alta densidad de población, 896.3 habitantes/Km_2, aunque menor que Porto, esta es superior al resto de los municipios del distrito -Guimaraes tiene 660 habitantes/ Km_2-.

El centro urbano de Braga ocupa el cuarto lugar en la jerarquía por población en áreas de influencia de Portugal, Porto es la segunda, e inmediatamente antes que Vila Nova da Gaia, la quinta [(24).]

Demográficamente este municipio es bastante joven, tal como se ve en la tabla siguiente, reflejo del distrito por otra parte, y con un índice de dependencia del 42%.

	<14	15-24	25-64	>64	Total
Braga	30.733	26.642	89.053	17.764	164.192
% grupo etario	18,72%	16,23%	54,24%	10,82%	
% región	19,13%	19,54%	20,41%	18,12%	19,75%
Total Región Norte	160.628	136.378	436.332	98.028	831.366
% grupo etario	18.4%	16.3%	52.5%	12.8%	

Braga tiene una predominancia urbana del 27%, con un notable centro urbano desde el punto de vista patrimonial y con una notable erosión no sólo en los espacios físicos periurbanos, sino en otros más apartados que delimitan con otros municipios.

La subregión de salud de Braga, tiene unas infraestructuras sanitarias para la atención primaria de 19 centros de salud (3 se sitúan en el municipio de Braga); 83 extensiones-consultorios (11 en el concello); 4 centros de diagnóstico neumológico (uno en Braga); 3 servicios de atención permanente a las urgencias sanitarias; 15 servicios de atención a consultas urgentes (prestan atención de 8 a 20 horas en el distrito excepto en Braga, que lo hacen las 24 horas), y 3 unidades de internamiento en atención primaria.

La dotación de camas hospitalarias del distrito es de 1.583 (533 camas en hospitales centrales, 821 en hospitales de distrito, 93 camas de nivel I, y 65 camas de psiquiatría), con un ratio de 1.9 camas por cada 1.000 habitantes de la subregión de salud[(25)]. El concello de Braga en la práctica tiene tres hospitales particulares y un hospital central público, con 6.58 camas y 3.77 profesionales de la medicina por cada 1000 habitantes, lo que le coloca por encima de la media nacional de 3/1000 habitantes y bastante por encima de la media de los demás municipios del distrito. El distrito de salud de Braga tiene un ratio de

0.63 profesionales de la medicina generales por cada 1000 habitantes y 0.66 profesionales de enfermería[(26)], después de Porto (0.60 y 0.58 respectivamente) es la más desfavorecida de la región norte.

Es un hecho a destacar en la ciudad de Braga, así como en casi toda la región norte de salud, a excepción de Porto y Coimbra, que la concentración de medios y de personal, y el déficit de profesionales de la medicina más altamente especializado, dificulta el acceso a la salud. Sin embargo, el sentimiento generalizado de la población urbana es que la atención en salud ha mejorado sensiblemente, al menos en lo que se refiere a la urgencia médica, con la apertura de la nueva sala de urgencias en el hospital de Sao Marcos, en donde se atiende una media de 10.000 pacientes por mes. La apertura de una sala para pacientes pediátricos también supuso una mayor calidad y un incremento de la afluencia comparada con años anteriores, siendo esta de unos 100 pacientes día.

Como indicadores de salud, la tasa de mortalidad infantil en el municipio (muertes de menos de 1 año por cada 1000 nacidos vivos) ha disminuido en el último quinquenio, estando en estos momentos en 6 por cada 1000 nacidos vivos. La tasa estandarizada de mortalidad general es de 6.5 por mil, inferior a la del distrito, 8.7. La primera causa de muerte son los tumores malignos, con mayor mortalidad masculina, seguido muy de cerca de las dolencias cerebrovasculares, esta de mayor presencia en las mujeres. La esperanza de vida al nacimiento no se aparta mucho de la media nacional: 78.7 años para las mujeres y 71.4 para los hombres, con una media de edad global de 75 años.

Como indicador social más destacable en su relación con la salud, tenemos una tasa de desempleo de 6.9 por cada 100 personas en edad activa, un 50% en edad de 25-44 años, y un 17% en los menores de esta edad. Tiene 17.6 pensionistas por cada 100 habitantes, un siete por ciento más que personas mayores, con una pensión media de 212 €[(27).]

Para la atención de los más mayores, el municipio dispone de 36 entidades privadas de solidaridad social, que prestan apoyo a los mayores. Estas entidades entre otros recursos gestionan 23 “lares de idosos”; 35 “servicios de apoio domiciliario”, 17 centros de día y 4 “centros de convivencia”. Dispone asimismo de 27 entidades de apoyo a los dependientes y personas con discapacidad física.

Desde el año 2002, Braga posee un Plan Municipal de Prevención primaria de Toxicodependencias, cofinanciado por el Instituto da Droga e da Toxicodependência y la cámara municipal, y tiene como objetivo promover el desarrollo de una política activa de intervención en áreas prioritarias tales como el medio escolar, el medio familiar, jóvenes en situación de abandono escolar y espacios recreativos, de ocio y deportivos. Este plano llevó a la creación del *Centro de Apoio a Crianças e Jovens (CACJ)*, con atención directa a los jóvenes. También desenvuelven programas de intervención, de educación y formación en las escuelas, tanto de los profesores y educadores, como de los padres. Además como recursos de asistencia a las toxicodependencias, la ciudad de Braga dispone de una unidad de desintoxicación, (Irmáns Hospitaleiras do Sagrado Coraçao de Jesús), tres comunidades terapéuticas, un centro de atención a Toxicodependencia, dos unidades de tratamiento y recuperación. La tasa de pacientes con toxicomanía activos en el distrito de Braga, es de 260 por cada 100.000 habitantes, (629 si cogemos la edad de 15-39

años), una tasa menor que la de sus distritos próximos como son, Porto 363, o Vilareal 325, pero mayor que Viana do Castelo con 222. El total de pacientes activos en el año 2002 era de 2.165[(28)]

Existen unidades de apoyo a las personas con SIDA y a sus familias contando con una unidad residencial y grupos de autoayuda. De los 10.724 casos de SIDA declarados en los últimos 20 años en Portugal, 184 tenían residencia en la ciudad de Braga, de los cuales 102 habían fallecido en diciembre de 2003.

En lo que respecta al medio ambiente, la Cámara Municipal de Braga, es sensible y consciente del deber de asegurar a los ciudadanos del municipio un nivel superior de bienestar ambiental, por lo que ha propuesto varias acciones que llevó, y lleva, a cabo durante el presente año 2004. Entre estas acciones, tenemos la monitorización del ruido y la medición de la calidad del aire; el acondicionamiento de los espacios verdes ya existentes, así como la creación de nuevos jardines, y la rehabilitación del parque de S. Joao da Ponte; mejora en la recogida de residuos sólidos urbanos; tratamiento de las aguas residuales (en la actualidad se trata el 70% de las aguas residuales) y abastecimiento de agua potable a todos los hogares. Todas estas acciones y otras más ligadas a la Agenda XXI, están entre las prioridades de desarrollo de la ciudad.

En el ámbito de la atención social el municipio tiene un “Forum Municipal das persoas con Deficiencia”, en el que participan además de los órganos de representación municipal, distintas asociaciones de salud mental, discapacidades y enfermos crónicos. Este Forum funciona como órgano consultivo y orientador en la planificación de recursos y actividades.

FERROL.

Los ciudadanos residentes en el concello son un total de 78.764, siendo su distribución etaria entre los 0 y los 15 años de 8.949 (11.36%); entre los 16-64 años, 52.779 (67.0%), y 17.036 (21.62%) mayores de 64 años. Ferrol tiene un indice de dependencia del 49.23%.

La atención especializada hospitalaria pública se lleva a cabo desde el complejo hospitalario que reúne 2 centros, con 458 camas instaladas (2.3 camas por cada 1000 habitantes del área sanitaria); 235 profesionales de la medicina y 599 profesionales sanitarios no médicos. Ferrol además cuenta con un gran centro hospitalario de iniciativa social, con 225 camas funcionantes, que prestan asistencia sanitaria concertada con el Servicio Gallego de Salud.

La atención ambulatoria se presta desde 4 centros de salud y un consultorio, donde prestan asistencia 40 profesionales de la medicina y 42 personal de enfermería; posee además un centro de orientación familiar; tres unidades de salud mental y una unidad de salud mental infanto-juvenil.

La atención a las drogodependencias es llevada a cabo por una entidad social sin ánimo de lucro, y en el año 2003, han rceibido tratamiento un total de 962 pacientes.

La atención a la tercera edad se realiza desde un centro público, con 190 plazas residenciales y un centro de día, 25 plazas. Existen además otras 106 plazas de iniciativa social religiosa.

PORTO Y VILA NOVA DA GAIA.

Analizamos estas dos ciudades en conjunto por ser la segunda parte importante de la denominada Area Metropolitana de Porto (AMP), y porque la Vila Nova da Gaia fue creciendo en población a expensas de la pérdida, o no crecimiento, de Porto y consecuentemente el envejecimiento de este.

La ciudad de Vila Nova da Gaia representando el 22% de la totalidad de los habitantes del AMP. La ciudad de Porto, la más populosa del AMP hasta 1991, representa actualmente 21% de la población del AMP. Este cambio demográfico ha repercutido, a nuestro entender, en el desarrollo de infraestructuras sanitarias, como es lógico, y en el condicionamiento de la calidad de vida, siendo una, Porto, área urbana envejecida con un índice de envejecimiento de 126,3, frente a un 79.1, de Vila Nova, y con unos índices de dependencia de 49 y 44% respectivamente.

	0-14 años	15-64	>64	Total
Porto	37.352	173.590	47.192	258.134
% de a población	14.47%	67.25%	18.28%	
Vila Nova da Gaia	49.091	200.113	38.854	288.058
% de la población	17,04%	69,47%	13,49%	

La ciudad de Porto, es una ciudad doblemente envejecida, constituyendo este uno de sus más relevantes problemas sociales, que además cuentan con un escaso apoyo en cuanto a programas e infraestructuras, generando un grupo de población muy dependiente y empobrecida. El salario social es tres veces más frecuente en la zona histórica que en el resto de la ciudad, alcanzando un índice en la ciudad de 53.8 habitantes por cada 1000, mientras que el número de pensionistas es de 122 por cada 1000 personas que viven en la urbe. Esta realidad refleja por tanto la importancia de equipamientos que garanticen un mayor acogimiento de los mayores, habiéndose verificado un aumento ligero en la oferta, 17.8 plazas por cada 1000 habitantes en 1995 a 21.0/1000 en el 2001, estando más presentes los recursos en el centro histórico, en especial los hogares, centros de día y unidades de apoyo domiciliario, con un ratio de 67.2 lugares por cada 1000 habitantes que, aunque en continuo crecimiento, aun es insuficiente por la gran repercusión demográfica de la ciudad.

La población de la subregión de salud de Porto, representa el 53% de la totalidad de la zona norte, esta situación determina que la infraestructura hospitalaria de Porto tenga una media superior a otros distritos de la región norte, 16.1 camas por cada 1000 habitantes (4.6 camas la AMP) y una tasa de profesionales de la medicina de 14.7 por cada 1000, actuando por otra parte como área de referencia hospitalaria para la zona norte, por lo que posee camas de alta especialización, además de un complejo hospitalario docente y las facultades de salud, lo que concentra no sólo infraestructuras, sino también profesionales de salud, al igual que ocurre en Santiago de Compostela.

	Hospitales	Centros de salud	Personal
Porto	12 oficiales 11 particulares	10 centros de salud.- 13 extensiones.	214 profesionales de la medicina.- 215 personal de enfermería
Vila Nova da Gaia	1 oficial 1 particular	6 centros de salud. 16 extensiones	160 profesionales de la medicina.- 164 personal de enfermería

Sí puede ser un buen indicador de recursos la cobertura de profesionales de la medicina de atención primaria en el distrito, aquí también está incluido Vila Nova da Gaia, que con un ratio de 0.60 por cada 1000 habitantes, este distrito se sitúa en el más bajo de la subregión Norte de salud, ratio que también lo es en enfermería, con 0.58 por cada 1000 habitantes. En lo referente a centros de salud, la infraestructura se acerca a la media nacional y superior a la de la región Norte, 0.09 centros de salud y extensiones por cada 1000 habitantes.

Si tenemos en cuenta la encuesta de calidad de vida de la ciudad, los servicios de salud, están valorados en el puesto trece, lo que indica un gran déficit en infraestructuras, o una gran dificultad de acceso, sin embargo, la mayor parte de los encuEstados opinan que en los dos últimos años, estas infraestructuras han mejorado.

En cuanto a indicadores de salud, Porto se situaba en 2.74 muertos por cada 1000 habitantes en el año 2000. Sin embargo esta ciudad presenta una tasa de mortalidad precoz, debida posiblemente a dolencias cardiovasculares, cáncer e infecciones (excepto SIDA), muchas veces asociadas a la calidad de vida en términos individuales: stress, ambientes con polución, comportamientos de risco, alimentación inadecuada, entre otras. El centro histórico presenta una mayor tasa, 5.48 por cada 1000 habitantes en 2000, posiblemente por las peores condiciones de infraestructura de un gran número de habitaciones y malas condiciones de conservación, consecuentemente con problemas de higiene y salubridad, aunque también la mayor concentración de personas de edad en esta zona repercute en ello.

Otro de los problemas de la ciudad es la toxicodependencia. El distrito de Porto tiene una tasa de 196 pacientes toxicómanos por cada 100.000 habitantes del grupo etario 15-39 años, la más alta de la zona norte igualada por el distrito de Vila Real [(28)]. Este es considerado como el segundo problema social que más negativamente influye en la calidad de vida de la ciudad, particularmente importante porque aparece en muchos casos ligado a otros problemas como la criminalidad o el desempleo. En el 2002, el número de pacientes a tratamiento en el distrito de Porto eran de 6.456. La mayor parte de estos pacientes corresponden a la zona oriental de la ciudad, (48%), lo que informa de una importante bolsa en ese lugar.

Volviendo a lo que configura el área metropolitana, este policentrismo de la ciudad de Porto, en relación a las restantes ciudades, no representa de forma alguna un factor positivo para el desarrollo sostenible, en particular para Vila Nova de Gaia. El desarrollo de ciudades satélite-dormitorio, se ve condicionada en este caso por millares de trabajadores que todos los días se dirigen hacia un mayor yacimiento de empleo,

atrayendo diariamente a 114.000 activos, con sus vehículos, que han de sumarse a los ya de por sí alto número de los habitantes de la ciudad, con el consiguiente detrimento de la calidad de vida, al igual que sucede en ciudades como A Coruña, Santiago o Vigo, rodeadas de municipios satélites-dormitorio. A pesar de ello, Porto se configura ser una ciudad segura para la conducción, se registraron un total de 53 accidentes con muertos en el año 2000, es decir uno por semana, correspondiendo a un ratio de 0.2 accidentes por cada 1000 habitantes.

Recientemente se ha realizado una encuesta de la calidad de vida en la ciudad de Porto, en concreto sobre los aspectos más influyentes y decisivos para obtener el bienestar en el centro urbano[(29)]. La gran mayoría de los ciudadanos, señalan como aspectos más positivos, y de manera sorprendente, los espacios verdes, el clima y las condiciones geográficas. Vivienda y calidad de la misma, son señalados al mismo nivel que los servicios de salud, seguidos de condiciones de circulación, polución y limpieza de las calles.

Hoy día, los espacios verdes de Porto, son uno de los aspectos más valorados por los ciudadanos de la urbe, en especial en la periferia, no así en el centro histórico, como corresponde a las ciudades con un patrimonio importante. La estructura verde de Porto se mantuvo hasta la década de los 80 ausente en la red de espacios públicos heredada de finales del siglo XIX. Durante el siglo XX, la inclusión de espacios era prácticamente por la inclusión de zonas privadas, o ampliaciones debidas a expropiaciones altamente costosas. En la actualidad Porto tiene 7m^2 por habitante, y una tendencia a incorporar la parte más cercana a la costa como espacios de ocio, por lo que a corto plazo mejorará ostensiblemente este indicador. El 65% de los encuEstados la calificaban como razonable, destacando su gran perspectiva en educación y movimientos asociativos.

BRAGANÇA.

El municipio tiene una población de 34.412 habitantes, con la siguiente distribución etaria: 4.883 habitantes entre los 0 e os 14 anos;4.789 entre los 15 y los 24 años; 18.169 entre los 25 y 64 años; y 6.571 personas mayores de 64 años, 19.0%, y un índice de envejecimiento de 133.7.

Posee una red de atención a la salud de un hospital con 221 camas y una tasa de ocupación de 70.3%, atendidas por 62 profesionales de la medicina y 205 profesionales de la enfermería entre otros. Para la atención primaria, posee un centro de salud sin internamiento y 20 extensiones, en los que trabajan 28 profesionales de la medicina y 26 de enfermería.

A CORUÑA.

Ciudadanos residentes en el concello, 243.092, y una distribución etaria de 0-15 años, 28.129 (11.53%), de 16-64 años, 169.366 (69.44%) y 46.407 (19.02%) mayores de 64 años con un indice de dependencia de 44%.

El complejo hospitalario tiene 1.404 camas, (tres centros). La atención primaria de salud se presta desde 12 centros. Complementan estos dispositivos públicos de atención ambulatoria, dos centros de orientación familiar, siete unidades de salud mental y dos de salud mental infanto juvenil.

Para la atención a las personas mayores cuenta con 660 plazas residenciales y en viviendas comunitarias. Cuenta además con un centro de educación especial con 80 plazas residenciales para jóvenes en edad escolar con discapacidad física y psíquica de carácter público.

CHAVES.

Chaves es uno de los seis municipios de la región del Alto Támega situado en el distrito de Vila Real. Es un concello que tiene una población de 43.270 habitantes, con la siguiente distribución etaria: 6.174 habitantes entre los 0 e os 14 anos; 6.269 entre los 15 y los 24 años; 22.574 entre los 25 y 64 años; y 8.253 personas mayores de 64 años, 20% de envejecimiento, y 50% de dependencia.

Chaves posee una infraestructura sanitaria que consta de un hospital de distrito con 216 camas (6.0 por cada 1000 habitantes y una tasa de ocupación de 66.8%), 65 profesionales de la medicina y 219 profesionales de la enfermería. Para la atención primaria, tiene dos centros de salud y dos extensiones, atendidos por 33 profesionales de la medicina y 31 de enfermería.

GUIMARÃES.

Tiene una población de 158.572 habitantes, con la siguente distribución etaria: 30.467 habitantes entre los 0 e os 14 anos; 25.690 entre los 15 y los 24 años; 84.858 entre los 25 y 64 años; y 17.557 personas mayores de 64 años, 19.7%, y un índice de dependencia del 57.

Guimarães posee una infraestructura sanitaria que consta de dos hospitales, uno de ellos particular, una tasa de 3.3 camas por cada 1000 habitantes y una ocupación de 74.4%. Esta atención se completa en la atención primaria con 2 centros de salud y 9 extensiones atendidos por 83 profesionales de la medicina y 84 de enfermería.

LUGO.

Los ciudadanos residentes en el concello son 91.158, y con una distribución etaria entre los 0 y 15 años de 12.413 (13.61%); de 16-44 años, 61.335 (67.28%) y 17.410 (19.09%) mayores de 64 años y un índice de dependencia de 48.62%.

La ciudad posee 6 centros de salud y un consultorio, donde trabajan 55 profesionales de la medicina y 56 de enfermería. Para la atención especializada el complejo hospitalario público dispone de 795 camas instaladas, en el que trabajan 313 facultativos y 1.015 profeisonales sanitarios no facultativos. Además la ciudad cuenta con dos hospitales privados con 100 camas.

En principio con estos datos los indicadores para la ciudad, e inclusive con la consideración provincial, son buenos pero sin embargo el servicio sanitario es observado por la ciudadanía como deficiente y en expectativa de mejora. Este hecho tiene una buena parte de su explicación en los déficits tecnológicos, en los déficits de quirófanos y fundamentalmente en las especialidades existentes y la disponibilidad de estas especialidades para los ciudadanos lucenses, que la situación ha de solucionarse con la construcción del Nuevo Hospital General de San Cibrao, que sustituirá al actual (posibilitando a su vez mantener en dichas instalaciones ciertos equipamientos sociosanitarios), e incorporará una estructura moderna y amplia (multiplicará por cuatro la actual superficie construida), incorporará nuevos equipamientos hoy inexistentes (medicina nuclear,...). aumentará el número de camas de reanimación o pacientes críticos, e incluso incorporará un servicio de guardería para el personal laboral. Con ello entendemos que se cubrirán las necesidades, aunque hay que tener en cuenta que la provincia aunque disminuye su población, aumenta sus necesidades sanitarias dado el grado de envejecimiento de la población.

Los ancianos lucenses valoran muy bien los servicios que utilizan y un 66% de los mismos manifiesta que la atención, el equipamiento del servicio, etc., son buenos o muy buenos. La mayoría de este tipo de servicios son públicos ó concertados, con lo que el precio de los mismos no es alto. Los entrevistados que los utilizan manifiestan que tienen un precio aceptable cuando no son gratuitos.

En el caso de los servicios privados (residencias y ayuda a domicilio en todas sus formas) la opinión mayoritaria es que el precio es caro. El número de plazas disponibles en total en las residencias del concello de Lugo es aproximadamente de 491. Prácticamente todas son públicas, ya que las privadas cuentan con ayudas públicas para el funcionamiento.

En cuanto a la ayuda a domicilio, se identifican al menos cinco empresas privadas en Lugo. Ninguna de estas empresas tiene lista de espera y sí más capacidad. El Ayuntamiento, por su parte tiene su propio programa de ayuda a domicilio. Según datos del concello, el último año se atendieron 553 personas en el servicio de ayuda a domicilio.

En el concello de Lugo se identifican dos centros de día que cuentan con cuarenta plazas, ambos son del Ayuntamiento y tienen listas de espera, y otro que pertenece a la Xunta y en el que también se realizan actividades propias de un centro de ocio.

De igual forma, la ciudad tiene un servicio de teleasistencia que atendió aproximadamente en el último ejercicio a 202 personas[(29)]

MONFORTE DE LEMOS.

Los ciudadanos residentes en el concello son 19.710, con una distribución etaria de 0-14 años, 2.223 (11.27 %), de 15-64 años, 11.854 (60.14%), y 5.633 (28.57%) mayores de 64 años, con un índice de envejecimiento de 170.3 y de dependencia de 66.27%.

Posee un hospital de referencia comarcal con 137 camas, para una población protegida de 50.721 personas; un centro de salud con 13 profesionales de la medicina y 14 de personal de enfermería; una unidad de salud mental y un centro de orientación familiar.

La ciudad tienen una residencia pública para la atención a las personas mayores con 42 plazas, y otra de iniciativa social con 120 plazas.

OURENSE.

Las personas censadas en el concello son 109.475, con una distribución etaria entre 0 y 14 años de 14.719 jóvenes (13.44 %), de 15-64 años, 73.254 (66.91%) y 21.352 (19.64%) mayores de 64 años con un ínidice de dependencia de 49.4%.

El complejo hospitalario tiene 874 camas instaladas, y cuenta con un personal de 405 facultativos y 1.415 profesionales sanitarios no facultativos. Además como recursos sanitarios de atención primaria, tiene 5 centros de salud atendidos por 68 profesionales de la medicina y 77 de enferemería; un centro de orientación familiar; tres unidades de salud mental y una unidad de salud mental infanto-juvenil.

Para la atención socio-sanitaria de los mayores y personas dependientes tiene 30 centros residenciales y viviendas comunitarias, con 818 plazas, y aunque sólo un centro, 158 plazas, es de titularidad pública, el resto en su mayor parte son concertadas con la entidad pública. Además cuenta con un amplio dispositivo de atención a la discapacidad con más de 250 plazas de iniciativa social, que al igual que los centros de personas mayores, la mayor parte de estas están concenrtadas con la entidade pública.

PESSO DA REGUA.

El municipio tiene una población de 18.475 habitantes, con la siguente distribución etaria: 3.094 habitantes entre los 0 e os 14 anos; 2.979 entre los 15 y los 24 años; 9-907 entre los 25 y 64 años; y 1.181 personas mayores de 64 años, 13.5%, y un índice de envejecimiento de 80.6.

Posee un hospital oficial con 76 camas (4.4 por cada 1000 habitantes y una tasa de ocupación de 59%), 15 profesionales de la medicina y 48 profesionales de enfermería; un centro de salud y 10 extensiones, atendidos por 15 profesionales de la medicina y 17 de enfermería.

PONTEVEDRA.

Los residentes en el concello son un total de 77.993, y una distribución etaria entre 0 y 15 años de 11.608 (14.8 %); entre 16 y 64 años, 54.079 (69.3%); y 12.306 (15.7%) mayores de 64 años, con un ínidice de dependencia de 44.22%.

El complejo hospitalario público (dos centros) tiene 601 camas, atendidas por 375 facultativos y 784 profesionales de enfermería. Además esta ciudad tiene otros dos centros asistenciales privados con los que la entidad pública sanitaria tiene concertadas 50 camas sociosanitarias.

La atención primaria de salud se presta desde 4 centros de salud atendidos por 33 profesionales de la medicina y 38 de enfermería; un centro de orientación familiar, tres unidades de salud mental para adultos y una unidad de salud mental infanto-juvenil.

La atención a las personas mayores, se presta desde un centro público con 98 plazas residenciales.

VIANA DO CASTELO.

La urbe de Viana do Castelo, con una población aproximada de 46 mil habitantes que concentra más de la mitad de la totalidad del municipio, tiene una localización privilegiada, no sólo desde el punto de vista natural y ambiental, sino por ser el más importante centro poblacional y de empleo del Alto Minho. Viana do Castelo posee una estructura etaria joven con formación media y superior alta (15% de los mayores de 25 años)

Tiene una población de 46.745 (el municipio 87.875) habitantes, con la siguente distribución etaria: (21.3% ciudad)14.031 habitantes entre los 0 e os 14 anos; (16,7% ciudad) 12.972 entre los 15 y los 24 años; (48.6%) 46.848 entre los 25 y 64 años; y (13.4% ciudad) 14.024 personas mayores de 64 años, 16%. Viana urbe, tiene un índice de dependencia del 47.

La buena imagen del Hospital Santa Luzia de Viana do Castelo, asociada a los recursos humanos, 167 profesionales de la medicina y 450 profesionales de la enfermería; y equipamientos que posee, 518 camas (6.6 por cada 1000 habitantes y una tasa de ocupación de 67.7.4%), un ratio de profesionales de la medicina por 1000 habitantes (hospital y centro de salud) de 2.0, la dinámica y el prestigio de la Escuela de Enfermería, con una apuesta por la salud escolar y la atención a las personas mayores, junto a una buena dinámica de las asociaciones ligada a la salud, hacen que este municipio tenga uno de los indicadores más fuertes en materia de salud de la subregión norte. La salud primaria, está atendida desde 3 centros de salud sin internamiento y 19 extensiones de salud, en los que trabajan 67 profesionales de la medicina y 59 de enfermería.

El centro histórico de Viana es un espacio con calidad y las intervenciones recientes tienen un balance positivo desde el punto de vista urbanístico. Sin embargo, el estrangulamiento en el interior, está produciendo una marcha de la población hacia las parroquias periféricas, con una función casi exclusivamente residencial, sin preocupaciones de creación y calificación de espacios públicos, surgiendo problemas de degradación urbanística. En la práctica se traduce en inadecuación de la recogida de residuos urbanos, o escasez de espacios verdes, aspectos estos negativos por cuando empeoraran los indicadores saludables del municipio.

VIGO.

Los ciudadanos residentes en el concello son 292.566 con una distribución etaria entre 0 y 15 años de 40.686 (13%); de 16-44 años, 205.710 (70.3%); y 46.710 (15.7%) mayores de 64 años y un ínidice de dependencia de 42,2%.

Un complejo hospitalario (tres centros generales y uno psiquiatrico), con 1.254 camas, en el que trabajan 668 profesionales de la medicina y 1.913 de enfermería. Esta ciudad además cuenta con hospitales privados, uno de 498 camas, concertado para la asistencia general y otro de 68 camas, para la asistencia sociosanitaria concertada. La atención primaria se presta desde 18 centros de salud, 166 médicos y 151 enfermeras, dos centros de orientación familiar; cinco unidades de salud mental para adultos y una unidad de atención a la infancia y juventud.

Para la atención social a las personas mayores, Vigo dispone de más de 800 plazas en centros residenciales y viviendas comunitarias. También se dispone de otros recursos sociales de atención a personas con discapacidade físcas o psíquicas, fundamentalmente de iniciativa social.

Desde el concello de Vigo, se han impulsado los programas y servicios de apoyo a la discapacidad especialmente en la supresión de barreras y la potenciación de lugares accesibles.

VILAGARCIA DE AROUSA.

Los ciudadanos residentes en el concello son 34.469, con una distribución etaria de 0-15 años de 5.000 (14.5 %), de 16-64 años, 23.656 (68.6%) y 5.813 (16.8%) mayores de 64 años y un ínidice de dependencia de 45.7%.

En el concello de vilagarcía está instalada una fundación hospitalaria, de gestión pública que tiene 80 camas funcionantes. La atención primaria de salud se presta desde 1 centro de salud atendido por 19 facultativos y 23 enfermeras. Cuenta además con una unidad de salud mental, para la atención a los problemas psiquiátricos ambulatrios.

Para la atención a las personas mayores en situación de dependencia, Vilagarcía de Arousa tiene un centro de iniciativa social con 100 plazas.

VILA REAL.

En los márgenes del Rio Corgo, uno de los afluentes del Duero, se encuentra la ciudad de Vila Real, con una localización privilegiada, entre el litoral y el interior, con fácil conexión vial a Porto, Chaves y Bragança.

Actualmente, Vila Real vive una fase de creciente desarrollo, en el campo industrial, comercial y de servicios, con relevo para la salud, la enseñanza y el turismo.

Tiene una población de 49.589 habitantes, con la siguente distribución etaria: 8.235 habitantes entre los 0 e os 14 anos; 7.146 entre los 15 y los 24 años; 26.888 entre los 25 y 64 años; y 7.320 personas mayores de 64 años, 14.7%, y un índice de dependencia del 46.

Posee una red de atención a la salud de: un hospital de distrito, centro Hospitalar de Sao Pedro de Vila Real 344 camas, con 140 profesionales de la medicina y 397 profesionales de la enfermería. La atención primaria del concello se presta desde dos 2 centros de salud y cuatro extensiones.

6. Conclusiones y Análisis DAFO.

Una vez vista las situaciones de salud de los ciudadanos y de las ciudades, creemos razonable indicar algunas propuestas de trabajo y grandes líneas de actuación interinstitucional, que a nuestro juicio estas son las más pioritarias.

1. La ciudad y el área de salud.

Todos los ayuntamientos tienen competencias en materia de salud, en especial en el desarrollo de programas de promoción de la salud, educación sanitaria y protección de grupos sociales de riesgo, así como su derecho de representación en las comisiones de salud del área. Es desde estas comisiones de salud desde donde deben de partir la mayor parte de las propuestas para el desarrollo de una ciudad sostenible en materia de salud. Así, una primera gran línea de actuación sería la integración plena de las entidades locales en las comisiones de área de salud, como lugar de encuentro con las instituciones sanitarias y con la facultad de participar y decidir los programas de promoción, desarrollo y actuación en materia de salud de sus ciudadanos. Sólo mediante una cooperación interinstitucional será posible obtener una ciudad generadora de salud más allá de las ideologías políticas. Además, en esta comisión de área de salud también deberían estar representados otros departamentos que generalmente no lo están, como son transportes y comunicación e industria, pues hemos visto que uno de los grandes problemas de las ciudades y de las áreas metropolitanas, tienen que ver con actuaciones derivadas de estos departamentos.

2. Ciudad, envejecimiento y atención sociosanitaria.

Además de esta necesidad de participación en las áreas de salud, las ciudades del Eixo Atlántico, deberían buscar el desarrollo de un espacio en donde los problemas derivados de su demografía y habitabilidad de las personas mayores, generasen la reivindicación de una necesidad asistencial sociosanitaria diferente, con prestaciones ligadas a la particularidad del individuo y a las características de la ciudad.

Ya hemos comentado que existen diferencias entre las ciudades, principalmente marcadas por el tamaño de las mismas y la demografía. Sin embargo, en la mayoría de las ciudades, existen problemas comunes derivados del envejecimiento de la población que vive en barrios más antigüos, en donde se pone de relieve la necesidad de implantar programas de acción dirigidos a la atención de las personas en su domicilio, y a la potenciación de actividades con el objetivo de envejecer saludablemente. El intercambio de experiencias en donde los programas de acogimiento han resultado altamente satisfactorios para el ciudadano, y sobre todo con la mirada puesta a aquellos ayuntamientos, o áreas urbanas, donde todavía este problema no se ha dado, fundamentalmente con un fin preventivo y de promoción de la salud, debe formar parte también de este eje de acción.

3. Desarrollo social y Eurorregión.

Otro de los factores que más inciden en la salud de los ciudadanos, es la desigualdad social. Enfermedades infecciosas prevenibles, mortalidad precoz debido a hábitos no saludables y conductas adictivas suelen ser más prevalentes en las personas más desfavorecidos socialmente. Sólo el desarrollo de una verdadera cohesión de los Estados y una mayor igualdad social de la Eurorregión, evitará una mayor desigualdad en la salud y en la equidad de las prestaciones sanitarias. LA UE, debe ser consciente de ello y debe procurar el desarrollo de programas específicos para la implantación de políticas saludables comunes en los municipios más fronterizos, evitando de esta manera la repercusión de la demanda asistencial de salud transfronteriza y fomentar la creación de recursos interregionales que faciliten el acceso a las prestaciones sanitarias de los ciudadanos de ambos países.

4. Salud y comunidad escolar.

El Consejo de Europa, en su Resolución, de 29 de junio de 2000, relativa al seguimiento de la Conferencia de Évora sobre determinantes de salud en la Unión Europea, consideró que las crecientes diferencias en la situación sanitaria y los efectos que ello supone para la salud dentro de cada Estado miembro, y entre ellos, requieren mayores esfuerzos coordinados a nivel nacional y comunitario; asimismo, acogió con agrado el compromiso de la Comisión de presentar una propuesta relativa a un nuevo programa de salud pública, que incluya líneas de acción específicas relativas a los determinantes de salud mediante la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, apoyada por una política intersectorial. Destacó la importancia de que la nueva estrategia comunitaria en materia de salud pública se funde en medidas relativas a determinantes de salud concretos ya tomadas en el marco de programas existentes, especialmente en lo que se refiere al tabaco, la alimentación y el alcohol y que es importante no sólo garantizar la continuidad de las actuaciones existentes sino también llevar adelante los trabajos al respecto de forma plenamente coherente y sistemática. Estas actividades de promoción de la salud, deben de iniciarse de manera temprana, ya desde la propia edad escolar. Sería recomendable, y efectivo, la potenciación de los programas de salud en las escuelas, no solo desde el ámbito sanitario, sino desde las instituciones locales, y crear una red de escuelas promotoras de salud, con programas no sólo dirigidos a los propios alumnos sino también a sus progenitores y entender la promoción de la salud en sentido vertical pero no descendente, padres a hijos, sino ascendente, hijos a padres.

El análisis DAFO siguiente, debe de interpretarse siempre desde el punto de vista de la salud, y no desde otros puntos de vista como pudieran ser el desarrollo económico y social de la ciudad, o de la eurorregión, ya que algunas propuestas pueden interpretarse como beneficiosas en este sector o en otros, pero no serlo en los determinantes de salud. Por ejemplo un casco histórico conservado y la potenciación del mismo, es beneficioso para el turismo, pero la afluencia de visitantes puede significar una amenaza para el medio-ambiente (mayor contaminación acústica, más residuos, recursos sanitarios pudieran ser insuficientes...) etc, y los determinantes de salud, así como necesidad de una mayor generación de recursos temporales para la asistencia sanitaria, recursos que no siempre son suficientes, por lo que la valoración del usuario habitual

del sistema empeoraría. Por lo tanto el análisis, siempre debe ser vistos desde una perspectiva de ciudad más saludable o generadora de salud.

Un segundo apunte es que, como hemos dicho a lo largo del texto, existen determinantes de salud en los que las ciudades tienen poca o ninguna posibilidad de intervención ya que son los propios sistemas de salud de la Eurorregión quienes marcan las prioridades y la planificación estratégica. Por lo que lo evaluado en ese momento es la cooperación interinstitucional en el desarrollo de recursos o la necesidad de una planificación conjunta.

Finalemente, hemos considerado además importante incluir una tabla con determinados indicadores de salud y recursos de las ciudades, en una matriz tomando como referencia el indicador medio, el mejor indicador como deseable, y el peor como una debilidad de la ciudad.

DEBILIDADES
CONTEXTO INTERNO
Santiago de Compostela
Gran circulación viaria. Contaminación acústica elevada. Conjunto histórico con elevado número de personas mayores. El ocio nocturno genera un importante problema social, por el ruido, consumo excesivo de alcohol en jóvenes, suciedad. Insuficiente dotación de recursos sociales públicos para las personas dependientes. No existencia de recursos socio-sanitarios en el casco histórico. Mayor visión y apoyo al desarrollo productivo, que a aquel que favorece el cuidado de las personas y del bienestar de las familias.
Braga
Escasa presencia de personal médico especializado. Alto porcentaje de pensionistas con escasos recursos económicos. Alta concentración de personas mayores en el casco histórico.
Ferrol
Alta tasa de dependencia. Alto índice de envejecimiento. Escasa alternativa al trabajo tradicional de la ciudad y entorno (construcción naval). Descapitalización humana en edad productiva de la ciudad.
El conjunto de ciudades (o más relevante)
Situación fronteriza (Viana do Castelo, Chaves. Vigo) Contaminación acústica (Vigo, A Coruña, Porto) Aumento de problemas de accesibilidad para la movilidad por motivos de trabajo en el área urbana y metropolitana (Porto y Vilanova da Gaia, A Coruña y Vigo) Conjunto histórico con concentración de personas mayores. Municipios limítrofes dormitorios (Coruña, Vigo, Porto). Menor tasa de natalidad y debilitamiento del núcleo familiar, más presente en Galicia y en grandes ciudades. En las “pequeñas ciudades” la dispersión de la población en pequeños núcleos dificulta la red de saneamiento y la creación de recursos de apoyo. Escaso apoyo a las organizaciones sociales y falta de reconocimiento de su trabajo. Dificultades de una política social integradora y con el apoyo de todos los partidos. *Generales para la salud de los ciudadanos* Dificultad de acceso a los recursos en la subregión Norte por la tasa moderadora. Recursos sanitarios escasos en las “pequeñas ciudades”. Escasez de recursos de atención parcial (de día) a las personas dependientes (más las ciudades gallegas)

FORTALEZA
CONTEXTO INTERNO
Santiago de Compostela
Identificación de ciudad y capitalidad de la región. Cesión de espacio para la creación de recurso sanitario en el casco histórico. Buena imagen exterior de los recursos sanitarios especializados. Espacios verdes suficientes y cuidados. Alta conciencia de espacios de ocio para la infancia y del cuidado en períodos no lectivos. Baja contaminación atmosférica.
Braga
La mayor tasa de natalidad de las ciudades del Eixo. Proceso de recuperación medioambiental en marcha. Buena imagen exterior de los recursos sanitarios especializados en actual transformación. Importante apoyo social en la gestión y creación de recursos sociales.
Ferrol
Recuperación de los márgenes de la ría e integración en la ciudad. Importantes recursos sociales de asistencia. Alta conciencia de espacios de ocio para la infancia y del cuidado en períodos no lectivos. Auge de actividades relacionadas con la conservación del medio ambiente dirigidas a los escolares.
El conjunto de ciudades (o en la ciudad más relevante)
Integración de las ciudades en la "agenda local 21". Creación de una red importante de recursos sociosanitarios en el casco histórico (Porto). Reconocimiento creciente de incrementar la red de servicios y la infraestructura de la ciudad pensando en la infancia y las personas dependientes (accesibilidad a playas, red peatonal...). Planificación estratégica de las ciudades respetando el medio ambiente e incrementando las zonas de ocio. Es asumido por los gobiernos locales que la mejora del urbanismo es un alto potencial de la ciudad. Lucha contra el ruido y potenciación del trasporte urbano colectivo. *Generales de la salud de los ciudadanos* Mayor conciencia de vida activa y envejecimiento activo. Aproximación en las tasas de enfermedad y disminución de las prevenibles. Planes de atención a problemas de drogodependencia similares y con actuaciones transfronterizas. Atención gratuita a todas las personas sin recursos económicos, mayores y dependientes (exención de tasa moderadora en). Atención gratuita a los niños de inmigrantes, parto y embarazo. Reconocimiento de una necesidad de prestación de cuidados continuados (Eurorregión).

AMENAZAS
CONTEXTO EXTERNO
Santiago de Compostela
Gran afluencia turística. Concentración temporal de estudiantes. Municipios limítrofes dormitorios.
Braga
Concentración temporal de estudiantes.
Ferrol
Reconversión naval generará problemas de salud.
El conjunto de ciudades
Gran afluencia de turismo (preferentemente ciudades de la costa) Mayor presencia de inmigrantes de otros países, especialmente del continente africano (Porto y Vilanova da Gaia). Juventud y alta tasa de paro. Aparición de sectores generadores de servicios sociales sin los adecuados stándares de calidad. La evolución sociodeográfica y familiar, así como el movimiento de la población es mucho más rápida que la planificación institucional y la creación de recursos. La presión de la demanda hace que se creen servicios de forma reactiva y no bajo una política global o integral con una visión estratégica de futuro. Incremento de las desigualdades sociales, en especial en las grandes ciudades, creando bolsas de parados o inmigrantes con escasos recursos. Excesiva dispersión de competencias y falta de coordinación entre las distintas Administraciones en relación a los determinantes de salud (sanidad, social, educación, medio ambiente, uso del agua...) *Generales de la salud de los ciudadanos* Crecimiento en el número de inmigrantes con escasos recursos socioeconómicos. La asistencia sanitaria sin fronteras puede sobresaturar centros más especializados. La diferente cartera de servicios puede generar conflictos institucionales. Difícil control de enfermedades transmisibles.

OPORTUNIDADES
CONTEXTO EXTERNO
Santiago de Compostela
Primeros pasos para la creación de un área metropolitana La capitalidad de la ciudad la convierte en referente para el conjunto de las ciudades. La capitalidad genera una mayor cooperación interinstitucional La mejora ambiental atrae a más residentes y mejora los servicios públicos.
Braga
Hospital en desarrollo y mejora de servicios. La cuarta ciudad de influencia la convierte en eje de recursos sociosanitarios para la zona Norte. Mayor conciencia social del entorno.
Ferrol
Espacios libres cedidos por otras entidades (armada) para la generación de recursos sociosanitarios o de universidad.
El conjunto de ciudades
Desarrollo urbano en proceso y previo plan estratégico consensuado por los grupos políticos. Creación de recursos transfronterizos de utilización compartida para la atención a la drogadicción (Viana do Castelo- Porriño-; Chaves- Baixa Limia) Programas de apoyo a las familias y relanzamiento del estado de bienestar. Fijar un stándar de cuidados en un sector emergente (cuidados de larga duración). Posibilidad de acceso a recursos europeos a través de la presentación de un proyecto de política integral e innovadora que fomente la cohesión de la Eurorrregión. Elaboración de un Plan Nacional de Atención al Dependencia (Estado español). Ley de ruidos que obligará a mejorar el aislamiento de las viviendas. *Generales de la salud de los ciudadanos* Acción legislativa para limitar el consumo de tabaco. Control en la conducción bajo los efectos del alcohol, en especial de los jóvenes. La alimentación sana como fuente de salud, integrada en los programas escolares.

Matriz de inicadores de salud y de recursos sanitarios							
indicador	1	2	3	4	5	6	
A Coruña	13	3	8	13	7	17	
Braga	2	7	2	8	11	13	
Bragança	17	16	13	1	16	5	
Chaves	16	17	12		15	9	
Ferrol	14	12	11	12	6	18	
Guimarães	1	5	1		17	16	
Lugo	11	11	10	2	4	7	
Monforte de Lemos	18	18	16	4	3	4	
Ourense	10	13	9	9	5	6	
Peso da Régua	7	6	15		18	14	
Pontevedra	3	4	5	6	10	11	
Porto	15	15	14	14	1	1	
Santiago de Compostela	8	2	4	5	8	10	
Viana do Castelo	12	14	7	10	14	8	
Vigo	4	1	5	11	9	12	
Vila Nova de Gaia	5	8	3		13	15	
Vila Real	9	10	9	3	12	2	
Vilagarcía de Arousa	6	9	6	7	2	3	

Indice de envejecimiento	Indicador 1
Indice de dependencia	Indicador 2
Tasa de mortalidad	Indicador 3
Tuberulosis/100.000 habit	Indicador 4
Médico/1000 hab	Indicador 5
Enfermería/1000 hab	Indicador 6

peor indicador
mejor indicador
indicador medio
debe mejorar para acercarse a la media
superior al indicador medio

PROPUESTAS DE MEJORA DE SALUD MUNICIPAL.

Una vez analizado los indicadores de salud de la eurorregión y sus ciudades, podemos establecer algunas propuestas de mejora en las que los responsables municipales, y todos los ciudadanos, pueden intervenir para lograr una mayor calidad de vida.

A) Los indicadores epidemiológicos nos han indicado que los ESTILOS DE VIDA afectan a la mortalidad y morbilidad de determinadas enfermedades y a la esperanza de vida, por ello las acciones que desde los municipios se lleven a cabo para mejorar estas deberán estar dirigidas a:

1. Una mayor información y de actividades preventivas frente al consumo de alcohol, tabaco y otras drogas no legales.

Acciones preventivas

- Fomento de vida sana desde los ámbitos escolares.
- Mayor información de los efectos del consumo, abusivo o no.
- Incremento de alternativas de ocio y espacios de encuentros en los jóvenes.
- Programas específicos de atención a la persona excluida socialmente o de riesgo.

Acciones de control:

- Mayor vigilancia en la venta a menores de drogas legales.
- Prohibición del consumo y venta en lugares de dependencia municipal.

2.- Fomento del ejercicio en todas las edades de la vida

- Promoción de actividades lúdicas y deportivas en especial en la tercer edad.
- Fomento del encuentro y de espacios adecuados en los jardines públicos o espacios abiertos.

3.- Una dieta saludable desde la edad escolar

- Intercambio o retirada de productos elaborados de los comedores o escuelas públicas, con la introducción de productos más naturales, en especial fruta.

B) El ENTORNO FÍSICO DE LAS CIUDADES no sólo afecta a la salud, sino también a la percepción de salud de los ciudadanos, deberán fomentarse por lo tanto todas las acciones dirigidas a:

1. Mejorar la calidad del aire, la polución atmosférica y el control del ruido, con un mayor control del tráfico rodado, creación de bolsas de aparcamiento en las periferias, mejora de los transportes públicos en áreas metropolitanas, vías de acceso alternativas, entre otras.

2. Tratamiento de las aguas residuales y de consumo, así como de las vías fluviales o marítimas creando al mismo tiempo espacios de ocio.

C) ESTRUCTURA SOCIAL algunos estudios de las ciudades han revelado que los diferentes grupos de ciudadanos experimentan un estado de salud dependiendo de su status social. La pobreza o el riesgo de exclusión social, con frecuencia conlleva situaciones de enfermedades crónicas o transmisibles, que pueden ser evitadas, o paliados sus efectos, con programas de intervención social desde los propios ayuntamientos. El establecimientos de redes de alerta y especial atención a este colectivo, no sólo genera una mayor salud en los afectados, sino una mayor percepción pro el resto de los ciudadanos.

FINALMENTE nos atreveríamos a decir que los municipios deberían de plantearse la necesidad de realizar UN PLAN DE SALUD, al igual que en algunos ya existe un estudio y plan de acción social, pues salud no es igual a sanidad, y las *corporaciones locales y autarquías* tienen competencias en ella, por lo tanto responsabilidades. Un plan de salud con los siguientes contenidos

1. Deben de figurar los problemas de salud y de calidad de vida así como las preocupaciones de los colectivos sociales, las autoridades locales y de otras organizaciones.

2. Describir los mecanismos y las acciones para establecer una unión entre la mejoría de la salud y el entorno

3. Fomentar la racionalización en la utilización de los recursos y la prioridad en la creación de los mismos.

4. Plantear un seguimiento y la evaluación continuada de los indicadores.

5. Reafirmar una demostrada voluntad de los organismos municipales, y otros organismos implicados, en asociar las ventajas hacia la población de las decisiones tomadas.

Este plan permite a las ciudades

- Examinar su rol en lo que concierne a la salud de la población

- Facilita la comunicación entre las organizaciones y favorece el protectorado y la corresponsabilidad

- Conocer mejor los elementos que influyen en la salud y las incidencias de las políticas a llevar a la práctica
- Permite la lucha contra las inequidades en materia de salud.
- Mejora las competencias profesionales y la aptitud en la planificación.
- Crea las condiciones necesarias para la generación de servicios más simples y que respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos.

En definitiva, una planificación para el futuro de una ciudad saludable más allá de una planificación política.

Referencias bibliográficas

Informe sobre la salud en el mundo 2004. Cambiemos el rumbo de la historia. OMS. ISBN 92 4 3562657 . pag 150

OECD HEALTH DATA 2004

INE. Instituto de estadísticas demográficas.

Divisao de epidemiología. Dirección Xeral de Saúde. Ministerio de Saúde. 2003

A nosa saúde en cifras. Xunta de Galicia

Avaliación intercalar do Programa Operacional de Saúde. Saúde XXI. CESO I&D. Octubre 2003

Atlas de mortalidade por doenças nao neoplásicas em Portugal, 1999-2001. ONSA, 2004.

El consumo de drogas en Galicia VII. ISBN.84-453-3695-9.

Eurostat. Eurobarometer. 1999

EDO. año 2002, por áea sanitaria. Boletín epidemiológico de Galicia. Vol. XVI / 2003

Instituto Nacional de Saúde. CVEDT. 31/03/2003

Plan de acción anti VIH/SIDA en Galicia 2003-2006. Consellería de Sanidade. D.X.S.P.D.L.S-1.496-2003.

Autopercepçao do estado de saúde. 1999. DX Saúde: Ministerio de Saúde 2003.

Enquisa de saúde. Avance de resultados.Subdirección Xeral de Planificació Sanitaria. Consellería de Sanidade

A satisfaçao dos utentes dos serviços de saúde na Regiao Norte: avaliación e Divulgaçao. CCRN. ISBN. 972-734-242-6

Portaria nº 985/2003.DR 212 SÉRIE I-B de 2003-09-13

Decreto lei n 60/2003 de 1 de abril, polo que que se organiza los centros de Saúde primarios.Portugal

Memoria do Servizo Galego de Saúde. 2003

INE, Estatísticas da Saúde. Estimativas Intercensitárias Provisórias de População Residente, aferidas de los resultade los definitivos de los Censos 2001

Montse Solsona. Claves de la evolución demográfica en el cambio de milenio. Act. Sanitaria, 2004. 18 (supl. 1); 8-15)

López, M.E. et col; Revista Galega de economía, vol 12, num. 2 (2003), pp 179-202.

La contaminación acustica de nuestras ciudades. Colección estudios sociales. Nº 12.edición electrónica.Fundación La Caixa.

Fuente. Informe de resultados do Programa RENVCAG. 1999-2000. D.X.S. P. Consellería de Sanidade.

Sistema urbano. Areas de influencia e Marginalidade Funcional

DGS/ elementos estatísticos de saúde 2001. Portugal.

A Saúde que temos. Sintese de elementos estatisticos 2002. Subregiao de Saude de Braga. Ministerio da Saúde.

Diagnóstico social do concelho de Braga.

Relatório Anual · 2002 - A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências.- Vol. I - Informação Estatística · 2002. Instituto da Droga e da Toxicopedendência - Observatório de Drogas e Toxicodependências - ISSN: 1645-5630

Sistema De Monitorização Da Qualidade De Vida Urbana. A perspectiva dos ciudadaos. Cámara Municipal de Porto

Diagnóstico socioeconómico de la ciudad de Lugo

Información de los municipios y recursos

Datos demográficos. Instituto Galego de Estatística. INE 2003.

www.santiagodecompostela.org/

www.cm-braga.pt

www.arsnorte.min-saude.pt

A saúde que temos. Subregión de saúde de Braga. Administración Regonal de Saúde Norte.

Direçao Geral de Saúde. Direçao de Servicios deInformación e Análise. Centrs de saúde e Hospitais do SNS 2001. Regiao de saúde Norte.

Diagnóstico social do Concelho de Braga.

Plano de Desenvolvemento Social do Concelho de Braga. 2004-2007

www.ferrol-concello.es/

www.cm-porto.pt/

www.cm-gaia.pt

Diagnóstico social do concelho de Vila Nova da Gaia.

www.cm-braganca.pt/

www.corunasolidaria.org

www.aytolacoruna.es

www.cm-chaves.pt/

www.cm-guimaraes.pt/

www.concellodelugo.org/ .- Plan estratégico de Lugo.

www.fegamp.es/monforte.htm

www.ourense.es/

www.cm-peso-regua.pt

www.concellopontevedra.es/

www.cm-viana-castelo.pt/

www.vigoc.es/

www.vigo.org

Plano estratéxico de Vigo e a súa área funcional. Plan Vigo 2010.

www.ivilagarcia.com/

www.cm-vilareal.pt/

Otras fuentes consultadas que sirvieron para elaborar el texto.

Proceso de reflexión de alto nivel sobre la movilidad de los pacientes y la evolución de la asistencia sanitaria en la Unión Europea. CE. D.G de Sanidad y protección de los consumidores. Ref. HLPR/2003/16

Jens Alber and Tony Fahey.- Quality Of Life In Europe.- Perceptions of living conditions in an enlarged Europe. ISBN 92-897-0255-9

Rapport Sur La Santé En Europe *2002.* Oms, Publications régionales Copenhague.- Série européenne, n° 97 Bureau régional de l'OMS pour l'Europe. ISBN 92 890 2365 1.-

Maria Ioannis Baganha. O sector da saúde em Potrugal: funcionamento do sistema e caracterizaçao socio-profissional. Centro de Estdos Sociais. Facultade de Economia da Universidade de Coimbra

Ganhos De Saúde Em Portugal.-Ponto De Situaçao. Relatorio Do Director-Geral E Alto-Comissario Da Saúde. Ministério da Saúde.- Direcção Geral da Saúde ISBN 972-675-081-4

Estadísticas de salud en Europa. Office for Official Publications of the European Communities, 2002.- ISBN 92-894-3691-3

Programa Nacional de Intervenção Integrada sobre Determinantes da Saúde Relacionados com os Estilos de VidaMinistério da Saúde Direcção-Geral da Saúde

Infecção Vih/Sida.- A situação em Portugal.- Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge Centro de Vigilância Epidemiológica das Doenças Transmissíveis

VIH/SIDA. Informe do rexistro galego da SIDA. Xaneiro 2002. Xunta De Galicia.- Consellería de Sanidade.- Dirección Xeral de Saúde Pública

Towards a new planning process. A guide to reorienting urban planning towards Local Agenda 21. European Sustainable Development and health series 3. WHO 1999

Action for Health in Cities. WHO Regional Office for Europe Copenhagen 1994 ISBN 92 890 1286 2

Measuring Health A Step In The Development Of City Health Profiles *by* Dr Pilar Garcia and Dr Mark McCarthy. WHO. ISBN 87-985-788-2-0

Participation de la population à la santé locale et au développement durable Approches et techniques Collection européenne développement durable et santé, n° 4ISBN 92 890 1084 3

Plan d'action des villes pour la santé et le développement durable.- Collection européenne Développement durable et santé, n° 2

Sustainable development and health: Concepts, principles and framework for action for European cities and towns.- European Sustainable Development and Health Series : Book 1.WHO.1997

Efectos del ruido comunitario *Clara Martimportugués, Javier Gallego y F. Domingo Ruiz*. Revista de Acústica. Vol. 34. Nos 1 y 2

Les déterminants sociaux de la santé : les faits. Deuxième édition / sous la direction de Richard Wilkinson et de Michael Marmot.I.Wilkinson, Richard II.Marmot, Michael. ISBN 92 890 2370 8

"INFORME SESPAS 2004: La salud pública desde la perspectiva de género y clase social" http://www.sespas.es/ind_lib07.html

www.healthycities.org

www.ruidos.org

CAPÍTULO 6

GESTIÓN PÚBLICA EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE GALICIA Y NORTE DE PORTUGAL: LAS CARTAS DE SERVICIOS COMO ELEMENTO DE GESTIÓN *GOVERNANCE* LOCAL EN UN MARCO TRANSFRONTERIZO

Enrique José Varela Álvarez

Universidade de Vigo

1) Introducción a los marcos institucionales y administrativos de Galicia-Norte de Portugal[1]

Los inicios de siglo son prolijos en cambios de paradigmas económicos, sociales, culturales, políticos y, porqué no, administrativos. En el presente trabajo nos interesa esta última variable siempre partiendo de una premisa: que lo administrativo es un subsistema del sistema político, dicho en palabras de BAENA DEL ALCÁZAR (2000:58) sería "*... la parte o rama especializada del sistema político que estudia el subsistema administrativo, con el enfoque peculiar de éste, analizando sus relaciones con los demás elementos del*

[1] Deseo agradecer expresamente a la gran cantidad de personas e instituciones de Galicia y el Norte de Portugal que me han ayudado en la elaboración del presente trabajo. Especialmente merece la pena recordar al Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública de la Universidade de Minho y a sus Profesores D. J.A. Oliveira Rocha (Catedrático Ciencia da Administración de la Universidade do Minho), D. Joaquim Filipe Araújo (Profesor Auxiliar de Ciencia da Administración), y D. Luis Filipe Lobo-Fernandes (Profesor Asociado de Ciencia Política y Relaciones Internacionales), de los cuales no recibí más que atenciones y facilidades durante la estancia de investigación llevada a cabo entre los meses de junio y julio de 2004. Sería injusto no reconocer el tiempo prestado y la ingente información facilitada por parte de los responsables y técnicos de las siguientes instituciones: Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia, en las figuras de su Director Xeral D. Alfonso Rueda de Valenzuela y Subdirector Xeral, Santiago Villanueva; el IGAP (Porto) dirigido por Dna. Margarida Couto; la CCDR-N a través de su Responsable de Formación y Modernización D. Rui Moreira; así como el Concello de Vigo a través de su responsable del Servicio de Información 010, D. Francisco González Orúe. No querría olvidarme de los técnicos y políticos locales de Galicia y Portugal que han contestado amablemente al cuestionario enviado, entre ellos: María José Vega Buján (Monforte de Lemos), Sonia Estrada y Ezequiel Fernández Carpintero (Vigo), Elías Domínguez Prieto (Ourense), Pablo Martín Quinteiro (Santiago de Compostela), y Manuel de Novaes Cabral (Director Municipal dos Serviços da Presidência da Câmara Municipal do Porto).

sistema político". Por tanto, y como variable dependiente, el subsistema administrativo funciona en un marco más o menos estable (si es que se puede hablar de estabilidad en los sistemas políticos, económicos y culturales actuales) prestando servicios, operativizando políticas públicas ubicadas tanto en la agenda sistémica como en la pública intentando resolver aquellos problemas que son importantes para el ciudadano.

Evidentemente nos encontramos en un entorno occidental, en democracias consolidadas y en Estados de Bienestar (con más o menos crisis, ese es otro debate). Vaya por delante que este tipo de análisis no es válido para países, por ejemplo, que se encuentran fuera de la égida de la OCDE (por citar un organismo internacional que marca agenda de reformas y modernizaciones en la Administración Pública) y de la propia UE.

Este sería el caso de España y de Portugal, como países pertenecientes a estos selectos clubes, donde las cuestiones administrativas son introducidas en los diferentes niveles político-administrativos (centrales-regionales-locales), ejecutadas en pro del bien común y del interés general. Hay que comenzar, sin embargo, matizando el planteamiento anterior porque existen innumerables zonas oscuras, espacios de color gris que no resultan de la mezcla del silogismo "A+B=C" de turno, del dogma político-administrativo que todos deseamos pero que es difícilmente obtenible cuando hablamos de organizaciones públicas y éstas son tratadas desde enfoques sistémicos. En otras palabras, resulta complicado asumir como dogma la fórmula "Eficacia+Eficiencia=Productividad", en estructuras administrativas públicas, cuando menos sin contemplar valores propios de lo público como la equidad, la solidaridad, el interés general, la efectividad…

A lo largo de estos últimos años (dos décadas más bien) las presiones para adelgazar el Estado, sus estructuras administrativas, los servicios públicos por él prestados, han sido constantes. Desde la crisis fiscal del Estado de finales de los 60 y principios de los 90 hasta nuestros días se ha evolucionado a través de los procesos de reformas y modernizaciones del Estado a través de una lógica *managerialista*, que nos ha llevado por la senda del inglés *New Public Management* (NPM), de la norteamericana *New Performance Review* (NPR), e incluso de la calidad en los servicios públicos (ISO 9000:2000, Cartas de Servicios, EFQM, CAF...; OLÍAS DE LIMA, 2002:367-393). La realidad es que estos esfuerzos basados inicialmente en principios cualitativa y cuantitativamente diferentes de las organizaciones públicas (eficacia, eficiencia y productividad *versus* efectividad, solidaridad, interés general) consagrados en las Constituciones y Leyes de diferentes signo[2], han conseguido éxitos parciales en la mejora de las Administraciones Públicas, pero también sonados fracasos que han llevado a reorientar el discurso, los métodos y las técnicas y dirigirlos a campos más propios de lo público, desde enfoques neopúblicos (RAMIÓ, 2001:1-24). Del *muro de la norma* de principios de los años 90 hemos pasado a la *huida del derecho administrativo* (cuestión que se recoge tanto en los estudios de autores españoles como portugueses:

[2] En España algunos de estos principios son recogidos en diferentes normas jurídicas básicas, tanto de procedimiento administrativo como de régimen local, entre ellas: Leyes de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (1992), de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (1997), Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985).

RAMIÓ, 2001:3; BRANDÃO, 2000:65-74), como parte de las corrientes neoempresariales o gestionárias (OLIVEIRA ROCHA, 2000) en aras a conseguir más eficacia, apareciendo la dicotomía que más trabajo ha dado a los politólogos en la última década: eficacia *versus* democracia, con indudables efectos sobre la legitimidad de las organizaciones públicas.

Existen multitud de factores de distorsión que dificultan la introducción de técnicas de gestión en las organizaciones públicas, pero el primero de ellos y más significativo tiene que ver con las diferencias de fines entre éstas y las organizaciones privadas (RAMIÓ, 1999:37,38), así como con la búsqueda del interés general. A esta distinción se une la lógica de organizaciones que trabajan en esquemas territoriales y político-administrativos intergubernamentales y multinivel (comunitarios, estatales, regionales y locales, e incluso transfronterizos), con públicos y servicios, organizaciones y competencias no complementarias sino excluyentes, pero también en una gran cantidad de ocasiones concurrentes (sería el caso de la sostenibilidad a través de las Agendas 21: locales, y las Estrategias de Desarrollo Sostenible: europeas, estatales y regionales).

La nueva planta territorial se enmarca, pues, en un doble proceso de descentralización nacional y subnacional, y de integración supranacional en la UE (e incluso más allá, recién integrados los nuevos Estados miembro de la UE-25) que está dando lugar a dobles y a cuádruples velocidades en los procesos de integración supranacionales (VARELA ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ, 2004). Además, y no queriendo obviar la razón de ser principal de toda Administración Pública como es servir al ciudadano, las organizaciones públicas se encuentran con nuevas peticiones de servicios, novedosas aportaciones e intervenciones de un Estado (en sus diferentes niveles de Gobierno-Administración) que se ve sobrepasado por las demandas de mayor cantidad, sin descuidar la calidad, todo ello en novedosas áreas de actuación (medio ambiente, turismo, género, inmigración…).

¿Cuál entendemos nosotros que es el problema?; bueno, pues además de los tradicionales retos[3] que cada uno de los niveles de gobierno tiene que asumir por separado, se produce la necesidad de pactar, de llegar a acuerdos, a escenarios de suma de variables de forma vertical (UE-Estatal-Regional-Local) e incluso horizontal (asociaciones de Regiones para Europa, de Municipios para cada Estado Miembro...), introduciendo nuevos espacios territoriales como las eurorregiones, o regiones transfronterizas, que resultaban impensables hace unas décadas y que ahora se consolidan a pasos agigantados como nodos de desarrollo regional superadores de la dialéctica decimonónica del Estado-Nación y del tradicional *cleavage* centro-periferia (*versus* espacios subnacionales regional-locales).

Sin embargo debemos establecer una serie de precauciones a la hora de caracterizar y de catalogar todos estos fenómenos; evitamos así pensar que estos valores recorren todos los confines del mundo y depositan sus principios y mecanismos por doquier, a través de asépticos procesos globalizadores.

[3] Gestionar la escasez y con ella la adaptación del Estado y sus diferentes Administraciones a los nuevos tiempos y demandas ciudadanas; integrar la estructura territorial descentralizada de los Estados en la Europa a 25; mejorar los servicios públicos, sus procesos, actividades y políticas; y profundizar en los innovadores mecanismos de democracia participación e implicación de los ciudadanos en la gestión pública buscando la *governance* local; ver MAUROY (2001)

La primera, y más destacada, tiene que ver con el enfoque comparado que seguiremos a la hora de analizar la estructura "territorial y administrativa" europea, ya que aunque estemos hablando de Gobiernos centrales, regionales o locales en cada uno de los Estados miembro coexisten Administraciones similares pero no idénticas que responden a distribuciones del poder simétricas o asimétricas, con mayor o menor descentralización, y con sistemas político-administrativos multinivel e intergubernamentales. Aunque la UE promueve un sistema de NUTS (I, II y III) y se acentúa la "europeización" y "comunitarización" de las políticas públicas, lo que otorga cierta homogeneidad al sistema, la situación real dista mucho de ser común, y en algunos momentos ni parecida. En unos casos existen pactos internos en algunos Estados que llevan a una descentralización administrativa e incluso política, en otros todo lo contrario con gran concentración de poder en un único centro. No siempre se acude a la lógica política y administrativa que reclamaría una adaptación de las estructuras político-administrativas a la "nueva Europa", a través del establecimiento de estrategias internas de acuerdos en pro de la solidaridad interterritorial, con una definición de áreas de actuación multinivel donde el centro planifica, las regiones distribuyen y lo local implementa. El Municipio no tiene la misma relevancia social, política o económica en Suecia, que en Francia, España o Portugal; es el mismo caso que las regiones (llámense como se llamen) al no ser homogéneos sus estatus (autonómicas y/o administrativas y/o autónomas), como es el caso de España y de Portugal… y así con el resto de figuras institucionales. Y estamos hablando de dos países vecinos y con una raíz administrativa común, como es la napoleónica, sustanciada en el derecho administrativo.

En menor medida, pero incidiendo en el resultado final de las políticas públicas, y consecuentemente de la gestión pública, resultarían de gran relevancia las cuestiones sociales, económicas, culturales, religiosas… ¿O no es relevante para una Administración Pública el entorno sobre el que tienen que actuar?, ¿o los modelos de gestión pública que hay que implementar para satisfacer las demandas ciudadanas?. El envejecimiento de la población, la densidad de un territorio, la dispersión geográfica de sus núcleos poblacionales causan claros impactos sobre las organizaciones públicas... Como también lo hacen las características económicas de sus espacios geográficos (regiones industriales, turísticas o de servicios, rurales o urbanas). Las sociedades más o menos abiertas, pluralistas o corporativistas modelan a su imagen y semejanza Administraciones Públicas que respondan a sus intereses. Ni que decir tiene que la religión incide sobre las organizaciones públicas, sobre sus sistemas administrativos (aunque en menor medida en la actualidad), sobre todo al hablar de prestación de servicios sociales, educativos y sanitarios (PARRADO, 2003:39,40).

Por todos estos motivos, los modelos de político-administrativos y su gestión son deudores de los marcos sociales, políticos, culturales e incluso religiosos. Así hablar de gestión pública, NPM, NPR, calidad o incluso *New Public Governance*, o lo que sea, se nos antoja ciertamente difícil sin marcar brevemente algunas líneas del sistema político, institucional y administrativo del objeto de estudio que nos ocupa: el Eixo Atlántico y los Municipios que lo integran.

A continuación introduciremos brevemente a las instituciones públicas y estructuras básicas administrativas dimanantes del marco anterior para dar cuenta del escenario político-administrativo básico en el nuevo espacio eurorregional de Galicia y el Norte de Portugal; a partir de ahí incorporaremos algunas

puntualizaciones sobre lo que entendemos por gestión de calidad en las Administraciones Públicas, de forma que podamos aplicar las experiencias que están teniendo lugar en Galicia y Portugal, más específicamente en algunas ciudades que integran el Eixo Atlántico; el objetivo será mostrar un nuevo marco de gestión pública local que tenga sentido a uno y otro lado del Miño, y que nosotros consideramos vinculado al desarrollo de las Cartas de Servicios.

a) El sistema institucional y administrativo de Galicia y Portugal.

Hablamos de un binomio institucional y administrativo porque, como hemos anticipado, estamos ante un marco común de relaciones entre dos partes diferenciadas: una con sustancia político-administrativa: Galicia como Comunidad Autónoma en un Estado descentralizado, integrada por un poder regional y otro local; y otra con sustancia meramente administrativa: Región Norte de Portugal como una demarcación administrativa que en realidad responde a la suma de Distritos y Subrregiones en la estructura de un Estado centralista.

Las transiciones y experiencias vividas por ambos países después de las dictaduras a mediados de los años 70 han dejado un panorama desigual, sobre todo en relación con la descentralización. Mientras que en España se han consolidado los niveles político-administrativos intermedios, los *mezzogobernos* Comunidades Autónomas (GALLEGO Y SUBIRATS, 2002); en Portugal subsiste de alguna manera el carácter centralista que la Constitución de 1976 otorgó a su sistema territorial.

Los datos cantan y el panorama que muestra el siguiente cuadro también, a priori realidades territoriales y político-administrativas desiguales nos lleva a una gestión pública también diferente.

Macromagnitudes	Galicia	Norte Portugal
Extensión (km2)	29.575	21.278
Población	2.274.544 (44%)	3.578.310 (56%)
Densidad media (hab./km2)	92,1	168,2
Unidades Políticas Regionales	Comunidad Autónoma de Galicia	---
Unidades administrativas Regionales	Comunidad Autónoma de Galicia	5 Distritos y la CCDR-N
Unidades Político-Administrativas Locales (Supra: NUTS III)	4 Provincias gallegas	8 Subrregiones
	315 Concellos	86 Municípios
	3.799 Parroquias	2.024 Freguesias
Eurorregión Galicia-Norte de Portugal	Galicia: Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Cooperación Exterior (Xunta de Galicia)	Región Norte de Portugal: Commisão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (Ministério das Cidades, Ordenamento do Territorio e Ambiente)
	Comunidades Territoriales de Cooperación	Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

Fuente: Elaboración propia siguiendo datos recogidos en VV.AA. (2001b).

Ante este cuadro, deberíamos ir por partes:

- En Galicia, como región autónoma insertada en el esquema descentralizado español, existe una división primaria político-administrativa que es la Comunidad Autónoma (Gobierno-Administración), con sus correspondientes organizaciones nucleares, periféricas e instrumentales (algunas *cuasi locales* como las comarcas que tienen carácter administrativo y dependen de la Xunta de Galicia). En su territorio se inserta la pléyade de organizaciones locales, unas Gobierno (Municipios y Provincias), las más Administración, de carácter local, supralocal e infralocal: Mancomunidades, Consorcios Locales, Áreas Metropolitanas, Parroquias, Distritos (en las 7 *grandes ciudades*: A Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra, Vigo, Ferrol, y Santiago de Compostela), Entidades Locales Menores, y Entidades Singulares de Población.

- En Portugal, y desde una óptica territorial estatal casi opuesta, como *Estado Unitario Regional* que es, concurren igualmente una serie de instituciones estatales, regionales y locales, pero priman, evidentemente, las estatales y las locales. Exceptuando las Regiones Autónomas de Açores y Madeira, en la Región Norte de Portugal (Decreto-Lei nº 46/89, de 15 de Fevreiro) se encuentran: Distritos (Viana do Castelo, Braga, Porto, Vila Real y Bragança), Subrregiones (Minho-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Douro, y Alto Tras-os-Montes), Municípios, Freguesias, Associaçãos de Municípios y Freguesias, Áreas Metropolitanas, Comunidades Intermunicipais de Dereito Público. A este elenco se une la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N, Decreto-Lei nº 104/2003, de 23 de Maio) que coordina una gran parte de actividades relacionadas con las infraestructuras y el desarrollo local, dependiente orgánicamente del Ministério das Cidades, Ordenamento do Territorio e Ambiente.

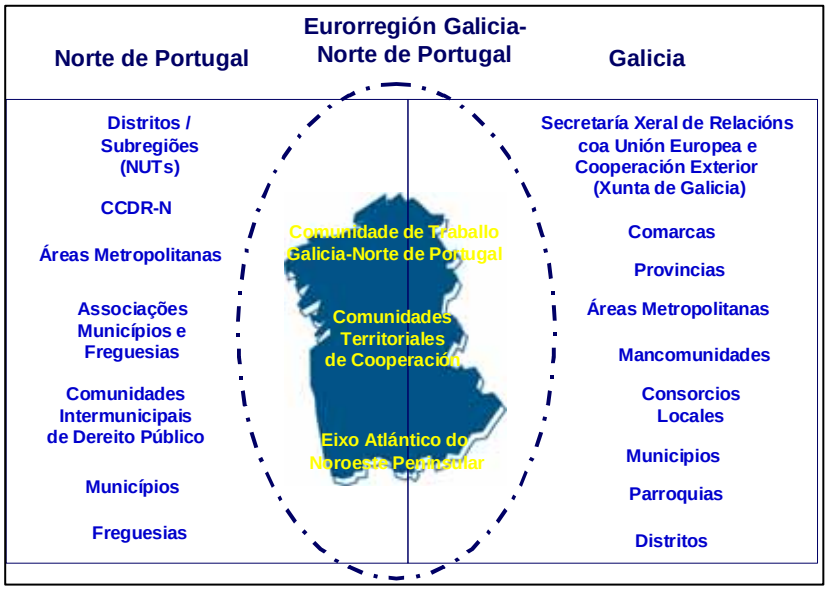
Así tendríamos que formalmente, y siguiendo a AGRANOFF (1997:125-170), las relaciones intergubernamentales en cada uno de los espacios político-administrativos se ceñirían a tipos inclusivos o jerárquicos en el caso del Norte de Portugal, y sobrepuestos en el de Galicia. En la práctica, en ambos casos estaríamos hablando de superposiciones administrativas, de redes institucionales, evidentemente de carácter más administrativo que político, pero donde el impulso político de Galicia y de Lisboa es determinante.

Este empuje político, la confianza que ella genera desde inicios de los años 90, ha dado lugar a un espacio común de entendimiento de Galicia y el Norte de Portugal que se ha consolidado en Eurorregión (existiría Eurorregión cuando se produce "*qualquer acordo ou estrutura para a cooperaçao transfronteiriça entre entidades públicas com competencias territoriais de um lado e outro de uma fronteira europeia, com vista à promoçao de interesses comuns e para benefício das populaçoes fronteiriças*"; VENADE, 2004:76). En ella destacan las siguientes organizaciones transfronterizas (DOMÍNGUEZ CASTRO, 2004:3-51):

- Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, organización que inicia sus actividades en 1991, y que está integrada por una institución gallega (Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Cooperación Exterior de la Xunta de Galicia) y otra portuguesa (Comissão de

Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, CCDR del Ministério das Cidades, Ordenamento do Territorio e Ambiente). La misión de esta institución transfronteriza no es otra que la de impulsar el desarrollo socioeconómico de uno y otro lado de la frontera gallego-portuguesa. Se estructura en torno a Comisiones de Trabajo de carácter sectorial (Agricultura; Medio Ambiente; Recursos Naturales y Ordenación; Enseñanza, Formación y Empleo; Investigación Científica y Universidades; Patrimonio y Turismo; Desarrollo Local; Dinamización Económica; Pesca; Salud y Asuntos Sociales; Administración Regional y Local; e Infraestructuras y Transporte) y Comunidades Territoriales de Cooperación de carácter territorial (Vale do Miño, Vale do Limia, Vale do Cávado y Vale do Tâmega), estas últimas integradas por las Diputaciones Provinciales de Ourense y Pontevedra y por las Associaçãos de Municípios e Freguesias de Portugal.

- El Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular es una agrupación de Municipios de Galicia y el Norte de Portugal que se instituye en 1992 a través de la fórmula de "Asociación transfronteriza de Concellos", y que se integra en la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal en el año 2000. La componen 9 Ayuntamientos gallegos (Vigo, A Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra, Santiago de Compostela, Ferrol, Vilagarcía de Arousa y Monforte de Lemos) y 9 Câmaras portuguesas (Porto, Viana do Castelo, Vila-Real, Chaves, Braga, Bragança, Guimarães, Peso da Régua y Vilanova de Gaia), con el objetivo de realizar actuaciones comunes ante Bruselas destinadas a la promoción local y la participación en programas e iniciativas comunitarias.



Fuente: Elaboración propia.

El esquema anterior muestra una foto institucional estática así que, dado que las relaciones entre instituciones (y personas) han fortalecido un marco estable de cooperación transfronterizo, no podemos dejar de lado las organizaciones de colaboración eurorregional que se creen en un futuro próximo. El campo está abonado y la semilla de la cooperación también, la propia U.E. está intentando esclarecer (aún más) la base jurídica de esta colaboración; el mecanismo "*Hacia un nuevo instrumento legal comunitario de derecho público que facilite la cooperación transfronteriza a través de las autoridades territoriales en la Unión Europea*" (Resumen del Documento de Posición, Comisión Europea, 2004; pp. 1-7) va en esta dirección.

2) Gestión pública en Europa: Hacia la "comunitarización" de la gestión en las organizaciones públicas europeas.

La gestión en los servicios públicos no es una cuestión que se pueda resolver sólo desde la esfera nacional, las Administraciones regionales y locales también son copartícipes de la mejora de "lo público". Si aceptamos esa premisa comprenderemos perfectamente que la gestión pública haya de traspasar las fronteras estatales introduciéndose en la agenda pública comunitaria. Una salvedad, no estamos hablando aquí de gestión en las instituciones comunitarias como organizaciones públicas que son, sino del establecimiento de una metodología común para la dirección de las organizaciones públicas de cada uno de los Estados miembros.

Las razones son obvias, es muy complicado constatar el progreso de los servicios, actividades, políticas y programas públicos si no nos ponemos de acuerdo sobre los instrumentos de medición. Siguiendo el aserto de que lo que no se mide no vale, somos conscientes de la imposibilidad de valorar el cambio, la mejora, la satisfacción de los usuarios de las instituciones públicas. Como se destaca en el trabajo realizado por la Xunta de Galicia sobre la evaluación del rendimiento en sus unidades administrativas "*El simple hecho de definir y acordar el sistema a través del que se mide el rendimiento tiene un efecto enormemente esclarecedor de la actividad de las organizaciones y condiciona decisivamente su desempeño*" (VV.AA., 2001a:28).

Pero el medir los resultados, los impactos o los procesos de una organización, cuantificar la percepción de los ciudadanos de determinadas instituciones públicas, no es un fin en sí mismo. Los sistemas de medición están insertados en un modelo de gestión, dan información y apoyan la toma de decisiones públicas. El problema se nos presenta cuando encontramos diferentes sistemas de medición, diversos modelos de gestión en las Administraciones que integran la UE, como es nuestro caso. No es posible comparar la mejora de una unidad administrativa portuguesa y de una española si son medidas de forma diferente, si los modelos de gestión tienen orientaciones diversas (hacia los procesos, hacia el rendimiento, hacia los ciudadanos).

Esta era la preocupación de los responsables políticos (Ministros de Administraciones Públicas) de los Estados miembros a finales de la década pasada. Desde 1998 y hasta nuestros días se ha venido conformando una perspectiva común de gestión pública y de calidad en los países miembros, que podemos resumir en las siguientes líneas:

- Creación en 1998 del Grupo de Servicios Públicos Innovadores de la Unión Europea (IPSG) desde el cual se muestran las experiencias de gestión y la calidad en organizaciones públicas de los Estados miembros; para ello se programan de forma bianual una serie de Conferencias de Calidad en las Administraciones Públicas, un total de 3 hasta la fecha:

    - 1ª Conferencia de Calidad en las Administraciones Públicas (Lisboa 2000).

    - 2ª Conferencia de Calidad en las Administraciones Públicas (Copenhague, 2002).

    - 3ª Conferencia de Calidad en las Administraciones Públicas (Rotterdam, 2004).

- Además este Grupo inicia el modelo de excelencia europeo denominado CAF (Common Assessment Framework o Marco Común de Evaluación) herramienta basada en la autoevaluación que facilita una metodología común de gestión de la calidad para todas las Administraciones Públicas. Se produce así la ansiada homogeneización del modelo de gestión pública y el respeto a los principios y características propias de las organizaciones públicas de diferentes entorno administrativos.

- En último lugar, no menos importante y con un más que positivo efecto de reproducción de las buenas prácticas y experiencias de gestión pública de calidad, figuraría la creación de la Red Europea de Comparación y Evaluación o la Red de Benchmarking Europea (EBN), auspiciada igualmente por el IPSG.

Sin esta breve retrospectiva sería imposible considerar el esfuerzo ante la polifacética y confusa realidad de la gestión pública en Europa; sin embargo, si podemos aventurar los éxitos de estas propuestas cuando menos en las innumerables aportaciones de unidades administrativas, entidades públicas, empresas locales, regionales o estatales a los sucesivos congresos, premios y convocatorias destinadas a premiar las buenas prácticas.

Recientemente se ha vivido en Galicia una de estas experiencias de comparación de experiencias (BELLO JANEIRO Y COUTO, 2004) donde se recogen los esfuerzos de las organizaciones por mejorar y donde se ponen de manifiesto algunas tendencias en materia de gestión pública:

- El CAF se consolida como herramienta de autoevaluación de primera magnitud en las Administraciones estatales de Europeas, entre ellas en España y Portugal.

- Con tal motivo se potencian los mecanismos de benchmarking comparación y evaluación intergubernamental y multinivel.

- En menor medida, pero con cierta penetración, el CAF comienza a introducirse en las Administraciones locales portuguesas (Porto), y el EFQM en la Comunidad Autónoma de Galicia.

- Existen otras técnicas y herramientas de gestión de la calidad que están siendo empleadas por Administraciones Locales y Regionales (EFQM, ISO 9001:2000, Cartas de Servicios) pero todavía con un reducido impacto (en número de organizaciones en las que se implantan dichos modelos).

Pese a todo somos conscientes de los límites de estas acciones de estandarización y homogeneización de modelos y técnicas de gestión de calidad. No existe por tanto "comunitarización" o "europeización" de las políticas de modernización en las Administraciones Públicas, sí recomendaciones de mejora y buenas prácticas que son seguidas cada vez por más instituciones, en palabras de DOCHOT (2004:18) "*Hay que precisar que la cooperación en materia de "Función Pública" es todo lo que atañe a la organización de la administración pública, y que la gestión de los recursos humanos no puede ser de carácter obligatorio. Dicho de otro modo, no se puede adoptar ninguna directiva, y todo progreso descansa sobre la actitud constructiva de los representantes de los países miembros*".

Esta es la razón por la que pensamos en la necesidad de abordar enfoques ampliamente compartidos por Administraciones Públicas a uno y otro lado de las fronteras, sobre todo cuando hablamos, como es el caso, de gestión pública local transfronteriza en el marco de una Eurorregión.

3) Los espacios transfronterizos como marcos de actuación. La gestión pública en las ciudades del Eixo Atlántico.

Los datos anteriores son reveladores y el poliedro resultante aún lo es más. La *galaxia institucional* de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal nos hace ver cómo la multiplicidad de instancias subnacionales, de carácter regional y local, a priori torna difícil la gestión pública local. Las duplicaciones y redundancias organizativas, los solapamientos administrativos, la fragmentación del poder político, la saturación reguladora y normativa local... Todo ello incrementa la complicación de la gestión en las organizaciones locales gallegas y portuguesas. Si a ello unimos la dispersión poblacional, el inframunicipalismo, la insuficiencia financiera, la dependencia local de los diferentes centros (estatales –en el caso de Portugal y España- y regionales –sólo en el caso de Galicia-), completamos un puzzle de arriesgado montaje.

En el cuadro siguiente mostramos (con un ánimo de homogeneización sólo a efectos metodológicos) la amplia variedad de realidades político-administrativas, legales y poblacionales locales que conviven en este Eixo Atlántico:

Cuadro de Datos Básicos Locales del Eixo Atlántico			
	Gobierno / Administración[4]	Población (hab.)[5]	Competencias[6]
Vigo	Complejo	280.186	Máximas
A Coruña	Complejo	236.379	Máximas
Ourense	Complejo	107.510	Máximas
Lugo	Complejo	88.414	Máximas
Pontevedra	Complejo	74.942	Máximas
Santiago	Complejo	90.188	Máximas
Ferrol	Complejo	77.950	Máximas
Vilagarcía de Arousa	Intermedio	33.496	Intermedias
Monforte de Lemos	Intermedio	19.091	Intermedias
Porto	Complejo	263.131	Máximas
Viana do Castelo	Complejo	88.628	Máximas
Vila-Real	Intermedio	49.957	Intermedias
Chaves	Intermedio	43.668	Intermedias
Braga	Complejo	164.193	Máximas
Bragança	Intermedio	34.752	Intermedias
Guimarães	Complejo	159.577	Máximas

[4] Siguiendo CARRILLO BARROSO (1991) la mayoría de los Concellos gallegos estarían incluidos en el modelo Tipo II: *bajo grado de diferenciación de la estructura de gobierno y organización administrativa*; mientras que siguiendo a BALLART Y RAMIÓ (2000) tendrían que ver con el modelo *clásico profesional de habilitación*; nosotros establecemos una triple división de Gobiernos-Administraciones complejos, intermedios y simples entremezclando concejales, empleados públicos y población. A esto hay que añadir las implicaciones de la Ley 57/2003 y su propuesta de estructura directiva local, cuestión que atañe a las 7 grandes ciudades de Galicia, esto es, todas las gallegas del Eixo Atlántico excepto Vilagarcía de Arousa y Monforte de Lemos. A sabiendas de la diferente estructura competencial local portuguesa (sobre todo entre Municípios y Freguesias, con relación a Galicia), asumimos, a priori y a efectos metodológicos, que la complejidad o sencillez de la estructura político-administrativa local es similar a la gallega para los Municipios del Eixo Atlántico portugueses.

[5] Datos para Galicia del Censo 2001 (www.ine.es) y para Portugal del INE (GOMES, PAULO, 2002).

[6] Las competencias, elemento clave para la gestión local, son establecidas en diferentes normas de régimen local, entre ellas y más destacadas, de ámbito estatal: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, 7/85, de 2 de Abril; Ley 11/1999, de 21 de Abril, de modificación de la 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y otras Medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en materia de Aguas; Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Modernización del Gobierno Local. En el ámbito gallego: Lei 5/1997, do 22 de Xullo, de Administración Local de Galicia (y su próxima reforma en 2005), además de la futura Ley del Área Metropolitana de Vigo (Anteproxecto de Lei de Creación da Área Metropolitana de Vigo, Xunta de Galicia). En Portugal la situación de regulación es sólo parecida ya que las Administraciones Locales (Autarquias) dependen del centro estatal al no existir competencias sobre régimen local en las Regiones Administrativas (a excepción de las Regiones Autónomas de Açores y Madeira; art. 227.º Poderes das regiões autónomas); como normas más destacadas las de: Creación de las Autarquias (Lei nº 142/85, de 18 de Novembro, modificada por las Leis nº 124/97, de 27 de Novembro, y nº 32/98, de 18 de Julho), Atribuciones de Competencias y Funcionamiento de los Órganos de los Municípios y Freguesias (Lei nº 159/99, de 14 de Setembro y Lei nº 169/99, de 18 de Setembro), y Associações de Municípios y Freguesias (Decreto-Lei nº 175/99, de 21 de Setembro y Lei nº 54/98, de 18 de Agosto); completadas a través de las recientes normas sobre las Áreas Metropolitanas (Lei nº 10/2003, de 13 de Maio) y de las Comunidades Intermunicipais de Dereito Público (Lei nº 11/2003, de 13 de Maio) (OLIVEIRA ROCHA, J.A. Y FILIPE, ANTÓNIO. 2003). Comentar, por otro lado, la no existencia de atribución de competencias locales en función de la población en Portugal (ni a Municípios ni a Freguesias), con lo cual la identificación gallego-portuguesa que establecemos en el cuadro es sólo a efectos informativos y metodológicos.

Cuadro de Datos Básicos Locales del Eixo Atlántico			
	Gobierno / Administración[4]	Población (hab.)[5]	Competencias[6]
Peso da Régua	Intermedio	18.832	Intermedias
Vilanova de Gaia	Complejo	288.749	Máximas

Fuente: Elaboración propia.

Estamos ante un sistema de ciudades transfronterizo con un modelo de Gobierno-Administración mayoritariamente complejo, representando a una gran cantidad de población de la Eurorregión y con organizaciones poderosas en materia de atribución de competencias. Bien es cierto que su heterogeneidad y el hecho de ser un actor más dentro del escenario eurorregional minimiza las potencialidades de conjunto. Con todas las precauciones previas hay que asumir el desafío del análisis de estos 18 Ayuntamientos-Câmaras, de la gestión que realizan y de los retos que deben asumir.

a) Apuntes sobre la gestión en los Municipios gallegos y portugueses: límites y posibilidades.

En España la gestión pública local ha sido analizada recientemente por politólogos (CANALES ALIENDE Y PÉREZ GUERRERO, 2002) y técnicos de Ayuntamientos (VV.AA, 1997), también a través de las ponencias e informes que se realizan en las distintas actividades promovidas por las Federaciones y Asociaciones de Municipios de España, Galicia y Portugal. Los años 80 e inicios de los 90 han supuesto momentos de consolidación política de los Ayuntamientos de ambos países, por esa razón las cuestiones de gestión pública más vinculadas a la dirección de las organizaciones, a los métodos y prácticas de mejora continua, casi siempre orientadas hacia el interior de las unidades administrativas, han tenido una importancia secundaria. Lo primero eran las grandes infraestructuras locales, más adelante vendrían las técnicas de mejora de procesos, objetivos, evaluaciones…

Para conocer el caso de España es bueno recurrir a las fuentes que emanan de la Federación Española de Municipios y Provincias (fundamentalmente desde su web y los documentos que allí se recogen) a través de la cual nos damos cuenta de las amplias necesidades que todavía quedan por cubrir en materia de gestión pública local. Los inicios son siempre costosos y las percepciones que dejan tras de sí estas experiencias relativas: donde los ciudadanos las valoran poco (excepto cuando se trata de valorar un servicio concreto) y los trabajadores de las organizaciones locales bastante más; en todo caso estos procesos de cambio han servido para mejorar el servicio[7].

En Galicia, fruto del impulso de la Xunta y de la dinámica de autoorganización de los Municipios en general, los datos obtenidos en investigaciones recientes (VARELA ÁLVAREZ Y BASCUAS JARDÓN, 2003:35-56) muestran un panorama de escasa gestión pública local, donde apenas existen recursos propios, la financiación es en gran medida condicionada (Xunta), y con unas serias limitaciones del número y formación personal técnico y de gestión. Apenas hay estructura organizativa y, desde luego, poca especialización de los electos en gestión, como para hablar de gestión pública local. Si nos centramos

[7] DE LA ROSA DE PRADO, JORGE. 2002. *Análisis y perspectivas de Modernización y Calidad. Estado de la situación de experiencias de modernización y calidad en Corporaciones Locales*, www.femp.es, 1-228.

específicamente en la gestión de la participación ciudadana, obtenemos una ratificación de los datos, tanto a través de los estudios de la FEMP (2001) como de CERNADAS (2003:1-41), igualmente para el caso español y gallego[8].

En relación con Portugal, y considerando la nula implantación de Regiones Administrativas y con ellas de estrategias de cambio diferenciadas por territorios, hay que decir que los procesos de reforma y modernización administrativa local son muy similares a los planteados por la Administración del Estado[9]. Pese a esta situación, existen algunas particularidades sobre la reforma administrativa local portuguesa que son relevantes por lo que las mostramos a través del siguiente listado de hitos:

- Protocolos de Modernização Administrativa Estado-Municipios (1994 y 1998).
- Concurso de Modernização Administrativa Municipal (1997).
- Concurso de Acreditação de Casos Exemplares de Modernização Administrativa Municipal (1999).
- Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (1999), con especial incidencia en el modelo CAF (Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia, 2000).
- Observatório da Modernização Administrativa Autárquica (2000).
- Boas Práticas de Modernização Administrativa Municipal (2001).

Finalmente, se disponen de estudios empíricos recientes donde se pone de manifiesto el creciente interés por estas cuestiones de la gestión y la calidad (incluso de la *excelencia organizativa*) en las organizaciones locales portuguesas[10], aunque se topan con las mismas limitaciones que en el caso español.

[8] A la insuficiencia de recursos financieros y humanos, se une la falta de innovación y un cierto desinterés que se traduce en una estructura administrativa participativa débil. Para Galicia "*A lo largo del presente trabajo ha quedado patente que la participación ciudadana en Galicia no ha alcanzado todavía la madurez esperada, los mecanismos de participación no se hallan suficientemente implantados, estos mecanismos –cuando existen- son básicamente de base asociativa mientras que no se cuenta con mecanismos de participación de base individual o mixta de relevancia y tampoco nos encontramos con iniciativas innovadoras*"; ver CERNADAS (2003:1-41).

[9] "*O Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril estabeleceu as medidas de modernização administrativa aplicáveis a todos os serviços da Administração Central, Regional e Local. Assim, os serviços e organismos da Administração Pública devem orientar a sua acção de acordo com os princípios da qualidade, da protecção da confiança, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da responsabilidade e da gestão participativa*", FRANCO.

[10] *"Em todo caso, ainda que se possa argumentar que, em Portugal, o Governo Local continua a operar essencialmente de acordo com o "velho paradigma de Administração Pública", os resultados obtidos sugerem que estão en curso mudanças, com os municípios a estarem cada vez mais cientes da necessidade de introduzirem novas práticas de gestão –e a GQT em particular- que as irão tornar mais aptas a desempeñar os papéis económicos, sociais e políticos que lhes cabem"*; ver MOURA E SÁ, 2004:139.

Un primer avance de conclusiones establece que la mayor parte de los Municipios gallegos y de Portugal carecen de una estructura directiva, técnica y profesional que pueda ayudar a abordar los cambios que necesitan las organizaciones locales. Bien es cierto que esta situación se equilibra en positivo cuando hablamos de ciudades grandes, como es el caso de la mayoría de las integrantes del Eixo Atlántico, y que en Galicia supone un nuevo escenario tras la aprobación de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (57/2003) y el inicio de la senda de la función directiva.

b) Los Municipios del Eixo Atlántico: Aproximación a su gestión pública.

Como hemos avanzado en el apartado anterior, es en las urbes mayores donde ya podemos comenzar a hablar de gestión pública local. Dado que la gran mayoría de los 18 Municipios que integran el Eixo Atlántico se podrían considerar *grandes ciudades* con organizaciones administrativas y sistemas de gobierno complejos, dotadas de amplias competencias, y en la que reside un gran número de población. Así pues estaríamos en condiciones de analizar la gestión que han incorporado a sus instituciones, además de sus recientes experiencias de dirección y organización pública.

El objetivo será revelar la importancia de las Cartas de Servicios como modelo de gestión de calidad que luego servirá para abundar en la participación y en la *governance* local como superación del NPM o de la "administração gestionaria".

Punto y aparte merece la mención de la metodología empleada en la investigación: al hablar sobre la gestión pública en las ciudades del Eixo Atlántico no nos encontramos ante una realidad uniforme y claramente definible lo que dificulta enormemente el conocimiento exhaustivo del objeto de estudio. Nos explicamos. Como destacamos en la introducción del estudio, existen una serie de variables jurídicas, políticas, administrativas y socioeconómicas que van a determinar e influir directamente en la gestión pública. Así las 18 ciudades que integran el Eixo Atlántico sólo tienen similitudes jurídicas y administrativas en relación con sus propios territorios y espacios políticos; esto es, en el Eixo Atlántico conviven realidades jurídico-administrativas del sistema local portugués y del sistema local gallego. Establecer pues una identidad en los modelos es arriesgado, debiendo realizar nuestro análisis desde una cierta abstracción.

Es posible que le estemos preguntando a un técnico de turismo o de servicios sociales sobre la gestión que se realiza en su departamento y que éstos nos respondan en positivo; puede que estén implantando la "Q" de calidad, el modelo de excelencia turística, o una ISO 9000 en la unidad de atención a los drogodependientes, pero también es más que probable que, por motivos de departamentalización, no sepan que en ese mismo momento, y a escasos metros de sus oficinas, el área de medio ambiente haya comenzado un proceso de implementación de Agenda 21 Local. ISO 9000 y Agenda 21 Local son sistemas de gestión pero la organización no los reconoce como parte de un todo y por tanto, a todos los efectos para el investigador, se oscurece la experiencia, el modelo y los resultados. Es obvia la imposibilidad de perseguir

todos los departamentos de todos los Municipios para constatar sus avances en gestión pública[11]. Así, sólo en dos de los casos hemos conseguimos ver la "*lógica organizativa horizontal*" (RAMIÓ, 2001:1-24) que tiene la gestión pública como expondremos más adelante.

Teniendo en cuenta lo anterior, la recogida de información necesaria para poder realizar el estudio que el lector tiene entre sus manos ha seguido procesos paralelos intentando minimizar los límites mencionados. Desde el mes de julio de 2004 y hasta el mes de noviembre del mismo año, y como parte de una estancia de investigación llevada a cabo en la Universidade de Minho (Braga), se desarrollaron 5 entrevistas en profundidad entre actores relevantes de la política regional y local de Galicia y el Norte de Portugal[12].

Esta aproximación a las fuentes primarias se ha completado con la realización de una encuesta dirigida a los 18 Municipios integrantes del Eixo Atlántico, que ha sido finalmente respondida por 5, de ellos 4 gallegos (Vigo, Ourense, Santiago de Compostela, y Monforte de Lemos) y uno portugués (Porto). Evidentemente los datos extraídos no ofrecen otras conclusiones que las derivadas de la realidad de las organizaciones que cumplimentaron el cuestionario, no pudiéndose extender al resto de los 13 Municipios gallego-portugueses; aportan sin embargo buena información sobre personal, servicios y gestión que nos deja cubierto más del 27% del espectro de gestión local del Eixo Atlántico.

La percepción de actores o de instituciones relevantes no son más que una forma de asir la gestión pública en los Municipios gallego-portugueses, hay otras fuentes de las que beber que amplían el abanico de casos y experiencias de gestión. Nos referimos a fuentes secundarias más concretas y orientadas a la comunicación de experiencias de gestión pública local, a modo de *benchmarking*, y que se recogen a través de dos marcos de indudable interés: por un lado la iniciativa de premiar la gestión y la innovación organizativa local en Portugal por parte de la Direcção-Geral das Autarquias Locais, a través de la entidad estatal-regional Commisão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte CCDR-N (*Modernização Autárquica. Boas Práticas. 1998 – 2003*), por otro, esta misma iniciativa pero en el lado de Galicia llevada a cabo por la Dirección Xeral del Administración Local de la Xunta de Galicia (*Premios de*

[11] En el resto de los estudios estratégicos sobre los Municipios del Eixo Atlántico se va a dar una situación diferente, pudiendo los investigadores dirigirse al actor principal de la política (técnico o concejal/vereador de cultura, servicios sociales, participación ciudadana, medio ambiente...) para inquirilo sobre sus actuaciones, modelos, prácticas y experiencias. Como es lógico, en el *Inquérito de Datos Básicos. Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico* enviado a los diferentes Municipios del Eixo Atlántico en los inicios de la investigación, no figuraba pregunta alguna dirigida a responder cuestiones sobre la gestión pública, ni el nombre de un responsable de gestión de la organización local. No podía ser de otra forma porque todos y cada uno de los departamentos hacen gestión, no la gestión pública que nosotros exponemos en nuestra investigación (mejora continua, calidad, procesos...), pero gestión a fin de cuentas.

[12] Portugal: D. J.A. Oliveira Rocha (Catedrático Ciencia da Administración de la Universidade do Minho y experto en Gestión Pública: 29-VI-04), D. Rui Moreira (Responsable de Formación y Modernización CCDR-N: 1-VII-04), y Dna. Margarida Couto (Directora IGAP, Porto: 13-VII-04). Galicia: D. Francisco González Orúe (Responsable del Servicio de Información 010 y de la Carta de Servicios, Concellería de Participación Cidadá, Concello de Vigo: 5-X-04) y D. Alfonso Rueda de Valenzuela (Director Xeral de Administración Local, Xunta de Galicia: 13-X-04).

Iniciativas de Mellora da Calidade de Xestión de Servicios nas Entidades Locais de Galicia, Decreto 195/2002, de 23 de Mayo).

Pese a estos límites metodológicos (entendemos que también posibilidades) en las siguientes líneas vamos a intentar mostrar la gestión pública local en los Concellos de Galicia y el Norte de Portugal, partiendo de la base real de que todos los Ayuntamientos y Câmaras Municipais, como organizaciones rectoras de los Municipios, hacen gestión o gerencia, entendiendo por ella "*conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos. Gerenciar implica actividades distintas como combinar recursos, entrenar al personal, diseñar procesos o establecer reglas, que tienen un marcado carácter intraorganizativo... pero no están excluidas otras de carácter extraorganizativo en la medida que conseguir objetivos implica relacionarse con otros, promotores, clientes, proveedores, etc., y con otras organizaciones participando en redes organizativas más amplias*", OLÍAS DE LIMA (2001:3). Esta definición podría ser completada con la mención de los procesos de mejora continua e innovación de servicios que tienen lugar en todas y cada una de las diferentes áreas de trabajo de las organizaciones locales: medio ambiente, prevención de riesgos laborales, culturales, sociales..., como una suerte de *gestión sectorial*.

Las entrevistas realizadas a lo largo de estos últimos meses ofrecen un dato común a los dos sistemas político-administrativos locales: la gestión pública local se pone en marcha independientemente de las iniciativas que tomen los Gobiernos regionales o estatales, si bien es cierto que los premios a las iniciativas de innovación y gestión animan a la organización local. Es contundente el hecho de que muchas de las experiencias de dirección local son valoradas desde estos mismos ámbitos regional-estatales como positivos, lo que no es óbice para que se destaquen como prácticas desvinculadas de la institución, desgajados del todo que supone una organización administrativa, acusando los problemas de la departamentalización, no atacando el problema de gestión desde una perspectiva holística y concluyendo que en muchos casos responden a iniciativas de políticos o técnicos de diferentes áreas, y que cuando estos desaparecen o pierden interés se acaba con la experiencia de gestión (innovación vinculada a la persona impulsora y no a la organización); finalmente, se ha puesto de relieve en las entrevistas una percepción muy clara de que la gestión ha supuesto "comenzar la casa por el tejado", esto, es que no se han cubierto las necesidades de mejora básicas en toda organización (análisis de los puestos de trabajo y elaboración de un catálogo exhaustivo, mejora y simplificación administrativa, y conocimiento del entorno, en especial, de los ciudadanos que son usuarios de sus servicios), pero sin embargo se han aventurado a implementar técnicas y modelos de gestión en su unidad administrativa: todo ello contribuye a consolidar la mencionada "*lógica organizativa horizontal* " (RAMIO, 2001:1-24).

A las encuestas han respondido 4 Municipios gallegos y una Câmara Municipal portuguesa, en todo caso los datos muestran una gran diversidad organizativa y de entorno. Estamos hablando de tres de los Municipios más grandes de Galicia (Vigo, Ourense y Santiago de Compostela) y de uno de carácter intermedio (Monforte de Lemos), así como del segundo con más población por la parte portuguesa (después de Vila Nova de Gaia), todos ellos con diferencias claras en la estructura de Gobierno y la organización administrativa (17 Concejales Monforte con 171 empleados públicos, por 27 concejales y 1.354 empleados en el Ayuntamiento de Vigo; mientras que en el caso de

Porto se cuenta con 1 Presidente, 1 Vice-presidente, 11 Vereadores, y con 3.203 empleados públicos[13] para un total de 263.131 habitantes). Sin embargo vemos identidades a la hora de afrontar la gestión. Las Cartas de Servicios son elemento común entre Vigo-Monforte de Lemos; en todos ellos hay catálogos de puestos de trabajo aprobados; se recurre habitualmente a la subcontratación de servicios (empresas públicas y privadas, Consorcios Locales y organizaciones no gubernamentales; esto nos serviría de dato sobre vitalidad social y la entrada a la governance); en dos de ellos existe la figura del coordinador de gestión pública (con visión global, transversal u horizontal); y sólo en uno de ellos (Ourense) hay una apuesta decidida por integrar el binomio organización-entorno, por vincular la gestión a la ciudadanía (Premios Ciudadanía). Si observamos la situación de Porto las diferencias son escasas en cuanto a la orientación hacia la gestión, donde cuenta con experiencias en Cartas de Servicios, ISO 9001:2000 y CAF, con una alta tasa de subcontratación de servicios, a través de fórmulas diversas como Empresas Municipais, Fundações e Associações, así como de empresas privadas (segurança, limpeza, recolha de resíduos sólidos).

Finalmente, los premios de calidad de uno y otro espacio político-administrativo revelan que la gestión local no es sólo cuestión de Municipios, y que no es una práctica exclusiva de las grandes ciudades; las Freguesias portuguesas también incorporan buenas prácticas, gestión e innovación organizativa. Para el caso portugués, y siguiendo el Informe de la CCDR-N sobre *Modernização Autárquica. Boas Práticas. 1998 – 2003*[14], tenemos que existen cuatro categorías de reconocimiento a la gestión local: *Prémio Nacional de Excelencia Autárquica, Boas Práticas de Modernização Administrativa Autárquica, Projectos de Modernização Administrativa Premiados e Acreditados*. En el último quinquenio se ha reconocido la labor de 42 autarquias en todo el país, que van desde mejora de las tecnologías, hasta gestión de los residuos, pasando por innovación en los sistemas de información, avances en el desarrollo socioeconómico, gestión económica de departamentos, promoción y desarrollo cultural, prevención de riesgos laborales, urbanismo... tanto de los Municípios, como de las Freguesias e incluso de las Associaçãos de Municípios.

En Galicia la situación es parecida ya que desde el año 2001 la Consellería de Xustiza, Interior e Administración Local (antigua Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais), pone en marcha a través de su Dirección Xeral de Administración Local incentivos para la gestión local de los diferentes entes locales gallegos: *Premios de Iniciativas de Mellora da Calidade de Xestión de Servicios nas Entidades Locais de Galicia*. Las categorías premiadas van desde la innovación en la gestión de las tecnologías, pasando por la simplificación de procedimientos administrativos, la prevención de riesgos laborales, implantación de Cartas de Servicios... sobre una estructura de primeros, segundos y terceros premios, además de los accésit estimados. En total son 21 las experiencias de gestión local llevadas a cabo en Galicia que se han ceñido exclusivamente a Ayuntamientos, quedándose fuera otro tipo de entidades locales como las Mancomunidades, Provincias... y, por supuesto, las Parroquias.

[13] A los que habría que añadir cerca de 700 más pertenecientes al SMAS (Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento).

[14] Premios impulsados por la Direcção-Geral das Autarquias Locais, dependiente del Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, y gestionados en cada una de las Regiones por las respectivas CCDR.

En resumen, de las entrevistas, encuestas e informes de diferentes organizaciones gallego-portuguesas sobre gestión pública local podemos deducir inicialmente que algunas de las experiencias de gestión más sobresalientes en los Municipios del Eixo Atlántico se corresponderían con las siguientes[15]:

[15] Reiteramos los límites de la metodología y la imposibilidad de llegar a "tratar" todas las experiencias de gestión local de los 18 Municipios del Eixo Atlántico, especialmente de los 9 del Norte de Portugal y de sus respectivas Freguesias.

	EFQM	ISO 9001:2000	Cartas de Servicios	Modelo Ciudadanía	CAF	SERVQUAL	Catálogos Cuadros de Personal	Planes Estratégicos de Mejora Continua	Simplificación Administrativa	Gestión de Procesos	Mejora Atención al Ciudadano (010...)	Evaluación de Servicios	Urbanismo	Otros (medio ambiente, prevención riesgos...)
Vigo		X	X				X				X			
A Coruña								X			X			
Ourense				X			X							
Lugo														
Pontevedra														
Santiago							X							
Ferrol														
Vilagarcía de Arousa			X			X								
Monforte de Lemos							X							
Porto		X	X		X		X						X	X
Viana do Castelo											X			
Vila-Real														
Chaves			X			X								
Braga														
Bragança														
Guimarães														
Peso da Regua														
Vilanova de Gaia														

Fuente: Elaboración propia siguiendo la metodología anteriormente comentada.

.

Abundando un poco más en la taxonomía anterior mostramos el acierto de determinas iniciativas de gestión local:

- Galicia - Vigo a través de las Cartas de Servicios; la mejora de los sistemas de información y atención al ciudadano de Vigo y A Coruña; la implementación del Modelo de Ciudadanía[115] en los servicios públicos del Municipio de Ourense; la creación de un departamento específico para abordar el cambio organizativo en los Ayuntamientos de A Coruña y Santiago de Compostela (Gabinete de Planificación, Coordinación y Control de Gestión y Concejalía de Reforma Administrativa respectivamente); y el inicio de enfoques análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos de Vilagarcía de Arousa (a través del SERVQUAL integrado en el Proyecto de Cartas de Servicios de la Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia). Hay que mencionar que aunque de los 9 Municipios gallegos del Eixo Atlántico sólo se presentó Vigo a los premios convocados por la Consellería de Xustiza, Interior e Administración Local de la Xunta de Galicia, el resto de iniciativas son igualmente sobresalientes y con la suficiente entidad como para ser destacadas. Este sería el caso de A Coruña a través de su Gabinete de Planificación, Coordinación y Control de Gestión, impulsando un proceso de cambio global y horizontal en la gestión de los departamentos del Ayuntamiento; será la primera vez que consigamos visualizar un proceso de cambio transversal, unidad a unidad, como el seguido por otros Municipios que llevan años de andadura *managerial* (Alcobendas, Logroño, Zaragoza, Málaga, Barcelona...).

- Norte de Portugal – Ya comentamos la diversidad de categorías y la variedad de instituciones locales que concurren al reconocimiento de las buenas prácticas y la mejora de los servicios públicos. Destacamos los esfuerzos de Porto en materia urbanística (*Processos Urbanísticos on line*), y medioambiental (LIPOR-*Sistema Integrado de Qualidade e Ambiente do Centro de Triagem*), así como de gestión de unidades administrativas a través del CAF y las Cartas de Servicios; pero también las iniciativas infralocales, como es el caso de las Freguesias de Stª Leocádia Geraz do Lima de Viana do Castelo (Cidadão mais Perto) y de Nevogilde perteneciente a Porto (*Sistema de Gestão da Qualidade*). No podíamos olvidar la reciente iniciativa de Chaves sumándose al Proyecto de *Implantación de Instrumentos de Calidad y Nuevas Tecnologías en la Administración Local: Contenidos de Innovación,* (*E-Qualitas*), a desarrollar en 2005 a través del programa Interreg III A, e impulsado por la Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia en colaboración con Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Escola Galega de Administración Pública, e Instituto de Gestão e Administração Pública, y en el que participan otros Municípios portugueses (y gallegos).

4) Estudios de caso: Algunas experiencias de gestión pública en los Municipios del Eixo Atlántico.

La revisión de las experiencias de gestión pública en los Municipios del Eixo Atlántico quedaría ciertamente huérfana sin los análisis de ciertos casos de gestión que han servido bien para "*crear un clima*

[115] FEMP y Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos. 2003. *Modelo Ciudadanía MC-OCSP. Un Instrumento para la Evaluación de los Servicios Públicos. Adaptación a la Administración Local*, www.femp.es, pp. 1-66.

de calidad" (GALOFRÉ ISART, 2004:59-68) bien para consolidar la gestión en las organizaciones. Dentro del variado y heterogéneo elenco de acciones en pro de la mejora de servicios locales, mostramos tres experiencias que consideramos significativas por diversas razones. La primera de ellas en el Concello de Vigo como la gran urbe gallega del Eixo Atlántico, la segunda en un Municipio mediano como Monforte de Lemos pero que ha apostado recientemente por el análisis y la gestión del personal, la tercera y última nos habla de un enfoque clásico (Cartas de Servicios) pero renovado en su metodología, aplicado a la Câmara Municipal de Chaves y con una clara ambición de utilidad para el resto de Municipios de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

a) Las Cartas de Servicios en el Concello de Vigo.

En el año 2002 se firma un Convenio de Cooperación Educativa entre el Concello de Vigo y la Universidad de Vigo mediante el cual alumnas en prácticas de la Diplomatura en Gestión y Administración Pública, bajo la supervisión de un tutor de la titulación, van a ayudar a la implantación de las Cartas de Servicios en 3 Departamentos del Concello: Área de Medio Ambiente (Concejalía de Infraestructuras y Medio Ambiente), Servicio de Atención Ciudadana (Concejalía de Participación Ciudadana), y Casa de la Juventud (Concejalía de la Juventud).

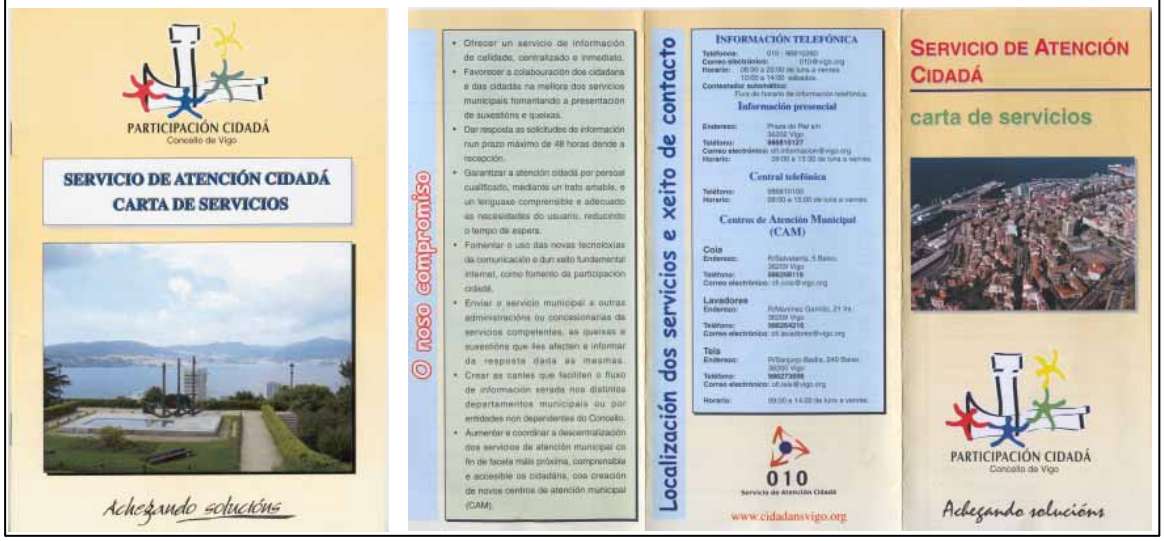
Los equipos de trabajo, siguiendo la metodología recogida en el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicio y los premios a la calidad en la Administración General del Estado, desarrollan un intenso trabajo que da como resultado un Informe por Área de trabajo municipal donde se recogen los siguientes datos:

1. Datos de carácter general y legal:
Datos identificativos y fines del órgano u organismo prestador del servicio.
Servicios que presta.
Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios.
Forma de colaboración o participación de los ciudadanos y usuarios en la mejora de los servicios.
Relación actualizada de la normativa reguladora de cada una de las prestaciones y servicios.
Disponibilidad y acceso a libros de quejas y sugerencias, formas de presentación de las quejas, plazos de contestación y efectos de las mismas.
2. De compromisos de calidad:
Niveles de calidad que se ofrecen, y en todo caso:
Plazos previstos para la tramitación de procedimientos y/o para la prestación de los servicios.
Mecanismos de comunicación e información, ya sea general o personalizada.
Horarios y lugares de atención al público.
Indicaciones que faciliten el acceso al servicio y mejoren las condiciones de la prestación.
Sistemas de aseguramiento de la calidad, de protección del medio ambiente o de seguridad e higiene que, en su caso, existan.
Indicadores de evaluación de la calidad.
3. De carácter complementario:
Direcciones postales, telefónicas y telemáticas de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios, indicando claramente la forma de acceso y, en su caso, los medios de transporte.
Dirección postal, telefónica y telemática de la unidad responsable de la carta de servicios.
Otros datos de interés sobre los servicios prestados.

Fuente: Elaboración propia, siguiendo el Real Decreto 1259/1999.

De las tres cartas de servicios propuestas sólo la del Servicio de Atención Cidadá de la Concellería de Participación Cidadá se publica, editándose trípticos e informes para su reparto entre la ciudadanía y los usuarios del servicio (ver página siguiente). De hecho el responsable administrativo del Servicio de Atención Cidadá, y a la postre competente para actualizar la Carta de Servicios de la unidad, mantiene dicha Carta como referente, si bien es cierto que desde entonces no se ha acometido su actualización.

La Carta de Servicios de Atención Cidadá del Concello de Vigo



La experiencia de gestión pública que fue premiada por la Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia a través de los Premios de Iniciativas de Mellora da Calidade de Xestión de Servicios nas Entidades Locais de Galicia, *con un 5º premio en la convocatoria de 2002, sirvió para que en su momento el Concello de Vigo tomara en consideración la necesidad de acometer una profunda reflexión sobre las actividades ofrecidas por las unidades administrativas, sus objetivos, los procesos de trabajo, y los compromisos asumidos por la organización local respecto de su público. La innovación, como en muchos otros casos, no fue continuada y el modelo se acabó pervirtiendo utilizándose únicamente con fines de comunicación y marketing más que de gestión real de la unidad.*

b) La Gestión de Personal en el Concello de Monforte.

El Municipio de Monforte de Lemos (uno de los de menor población, junto con Peso da Régua, del Eixo Atlántico) ha acometido recientemente el análisis de su plantilla y la elaboración de un Catálogo de Puestos de Trabajo (cuestión esta exigida por la normativa de Régimen Local y de la Función Pública española). El reto para un Municipio menor de 20.000 habitantes ha sido claro sobre todo por la falta de recursos humanos especializados y la necesidad de dimensionar el personal a los requisitos reales de los servicios que precisa este Municipio lucense.

Para ello se contrató un equipo integrado por profesores de la Universidad de Vigo, los cuales plantearon una metodología mixta de entrevistas en profundidad y encuestas de Descripción de Funciones (a más de

100 empleados públicos), a través de la cual se procedió a estudiar todos los puestos de trabajo del Ayuntamiento (ocupados tanto por personal funcionario, como por laborales fijos y eventuales), además de analizar ciertos aspectos relacionados con la formación y la carrera profesional.

El proceso ha dado como resultado la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento del Catálogo de Puestos de Trabajo de la organización local, consultando a los empleados públicos y negociando con los representantes sindicales (tanto de funcionarios como de laborales); toda una rareza en los Municipios medianos y pequeños gallegos. Estas limitadas experiencias de cambio suponen auténticos retos para organizaciones de reducidos recursos y conocimiento, como es el caso del Ayuntamiento de Monforte de Lemos, pero que sin embargo dan como resultado enfoques acertados, ya que sirven para asentar las bases de la estructura de personal, pieza clave en toda organización y sobre la cual es posible construir departamentos, servicios, actividades y aplicar modelos de gestión.

c) Las Cartas de Servicios en la Câmara de Chaves.

Como última experiencia en materia de gestión pública local, dentro de los Concellos del Eixo Atlántico, recogemos la contemplada a través del Proyecto de *Implantación de Instrumentos de Calidad y Nuevas Tecnologías en la Administración Local: Contenidos de Innovación*, (*E-Qualitas*)[116], promovido por la Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia, y al que se han sumado la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, la Escola Galega de Administración Pública, y el Instituto de Gestão e Administração Pública de Porto. Es este un proyecto destinado al fomento de la cooperación e integración institucional, favoreciendo las estructuras institucionales para la cooperación transfronteriza, de ahí la presencia de los Ayuntamientos, de ahí, en consecuencia, la participación de entes locales gallegos y portugueses hasta un total de 21:

- Galicia – Mancomunidade de Municipios de O Salnés (Cambados, Illa de Arousa, O Grove, Meaño, Meis, Ribadumia, Sanxenxo, Vilagarcía de Arousa y Vilanova de Arousa) y Mancomunidade de Municipios de Verín (Cualedro, A Gudiña, Laza, A Mezquita, Monterrei, Oímbra, Riós, Verín y Vilardevós).

- Portugal – Municípios de Chaves, Valença do Minho y Arcos de Valdevez.

La participación de la Câmara Municipal de Chaves (al igual que Vilagarcía de Arousa a través de la Mancomunidade de O Salnés), introduce a los Municipios del Eixo Atlántico en la metodología de las Cartas de Servicios ampliando sus posibilidades al espacio transfronterizo, intentado suplir las fallas que venimos mencionando, especialmente las relacionadas con la heterogeneidad de los sistemas político-administrativos gallego y portugués; tal y como se señala en la justificación del Proyecto: "*Por su parte, debido a las diferencias jurídico-administrativas y a la distinta evolución que la cultura administrativa ha ido experimentando en función del distinto contexto nacional de las zonas previstas de intervención en Galicia y*

[116] Cooperación Transfronteriza España-Portugal. Programa Interreg III-A. Subprograma Galicia-Norte de Portugal. Eje 4: Fomento de la Cooperación e Integración Social e Institucional. Medida 4.3.: Estructuras Institucionales para la Cooperación.

Portugal, las posibilidades de establecer un itinerario común en los programas de implementación de aplicaciones informáticas, por una parte, y de procesos de calidad ligados a la gestión municipal, por la otra, se ven reducidas, salvo si no es a través de un esfuerzo compartido común, a través de iniciativas de fomento y apoyo que, desde instituciones de vocación más amplia, se puedan poner en marcha. Es preciso, por tanto, identificar aquellos servicios que, por la existencia de factores de similitud, puedan ser asimilables a la hora de impulsar un proceso de modernización de estas características, que ofrezcan al mismo tiempo posibilidades de acercamiento entre las dos comunidades, que sean fácilmente visualizables por el ciudadano en sus relaciones con la administración".

Entre las actividades que se van a desarrollar en Câmara de Chaves a lo largo del bienio 2004-2005 (de un modo similar al resto de Municipios implicados en dicho Proyecto), y a los efectos de la mejora de la gestión pública local, destacamos tres:

- La gestión de la creación y dotación de la Oficina de Calidad en el Municipio.

- La gestión de actividades de dotación en Nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones (NTIC) en la Câmara.

- La gestión de las tareas correspondientes al proceso de elaboración de Cartas de Servicios en el ente local.

Cierto es que la experiencia de Chaves no es más que una vivencia de las 18 que nos podríamos encontrar en el total de los Municipios del Eixo Atlántico; cierto también que no está más que comenzando por lo que habría que esperar a su conclusión para extraer resultados y realizar valoraciones; pero no menos cierto es que resulta el primer intento serio por proyectar los modelos de gestión pública local al universo institucional transfronterizo.

Por ello pensamos que este nuevo desafío transfronterizo se orienta hacia la integración global del espacio común eurorregional, abandonando los enfoques sectoriales (no ya el empleo, los servicios sociales, las infraestructuras), y posicionando claramente la gestión pública local. Esto supone un cambio cualitativo muy destacado ya que pone de manifiesto la voluntad de entendimiento no sólo de las políticas ("europeizadas") sino también de la gestión común, de las iniciativas por mejorar las organizaciones e implantar nuevas tecnologías, por identificar espacios administrativos colectivos.

5) Una nueva *governance local* transfronteriza a través de la calidad: Las Cartas de Servicios.

Las experiencias recogidas en las líneas anteriores son acciones puntuales que reflejan la voluntad de cambiar la eterna situación de indefinición organizativa que se instala en las organizaciones locales. Las limitaciones estructurales de los Ayuntamientos y las Câmaras no pueden servir de excusas para evitar afrontar la modernización local. Vigo, Monforte de Lemos, Chaves, Porto (al igual que el resto de Municipios que se deciden por la gestión pública) nos muestran el camino a seguir; nos enseñan la necesidad de construir instituciones con sólidas bases organizativas. No sería posible asumir el reto de la *governance* local, de la creación de redes de acción públicas, privadas y sociales sin que las organizaciones se

doten de una estructura de personal adecuada, un conocimiento exhaustivo de sus usuarios, unos medios financieros y tecnológicos que ayuden a lograr el objetivo del servicio público. No hay *governance* sin gestión, ni organización local plenamente democrática sin la dirección pública ajustada a las necesidades de los ciudadanos.

Las Cartas de Servicios entendemos reúnen elementos propios de la gestión pública y de la *governance*, aspectos *hard* y *soft* de la organización, elementos técnicos y culturales, compromisos con los ciudadanos y sistemas de medición. Trascienden así los enfoques tecnocráticos y eficientistas que han caracterizado a la Nueva Gestión Pública dotándolos de mayor calado democrático y participativo. Somos conscientes de la existencia de otros modelos y técnicas de gestión pública y de calidad, un claro ejemplo sería el CAF. Sin embargo y pese a los esfuerzos de las Administraciones centrales en todos los Estados miembros y a la buena orientación hacia las especificidades de "lo público" del CAF, creemos que esta herramienta de autoevaluación exige organizaciones maduras, entornos favorables y climas de gestión más sólidos; que en todo caso estamos convencidos no reúnen la mayor parte de las unidades administrativas de nuestras organizaciones locales.

A continuación, y modo de conclusión del estudio estratégico sobre gestión pública local en los Municipios del Eixo Atlántico, planteamos un esquemático análisis sobre las amenazas y oportunidades del entorno municipal, y las fortalezas y debilidades de la organización local; para finalmente enumerar una serie de retos que deberán asumir los Ayuntamientos y las Câmaras gallegas y portuguesas del Eixo Atlántico en los próximos años.

a) DAFO sobre la Gestión Pública en los Municipios del Eixo Atlántico.

El análisis anterior sobre la gestión pública y sus implicaciones en los Municipios del Eixo Atlántico nos avanzan una serie de cuestiones sobre los que deberán ponerse a trabajar las organizaciones locales. Siguiendo un esquema D.A.F.O. de análisis organizativo, y contemplando los datos expuestos, podríamos concluir que son 8 las grandes cuestiones a valorar:

Aspectos Externos		Aspectos Internos	
Oportunidades	Amenazas	Fortalezas	Debilidades
Larga trayectoria y consolidación de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal y del Eixo Atlántico	Sistema político y administrativo diferente	Modelos de gestión idénticos, con tradición y experiencias suficientes (ISO, CAF, Cartas de Servicios…)	Culturas políticas heterogéneas y estructuras organizativas con procesos de cambio diversos
Liderazgo político de Galicia y Lisboa en el proceso de gestión	Marco competencial y de servicios desigual	Proyecto aprobado en el marco del Interreg III A para la realización de las Cartas de Servicios entre Municipios gallegos y portugueses	Insuficiencias organizativas estructurales claras en los Municipios de la Eurorregión (financiación, personal, "know how"), aunque en menor medida en las ciudades del Eixo Atlántico.

Fuente: Elaboración propia.

Frente al mapa expuesto anteriormente en el DAFO entendemos serían necesarios afrontar determinados retos más concretos, en forma de proyectos o actuaciones, por cada una de las Administraciones Locales, además de por el propio Eixo Atlántico como organización aglutinadora de la cooperación transfronteriza local, entre ellos:

- Dotar a los Ayuntamientos-Câmaras de puestos de expertos en gestión pública y calidad que asuman la responsabilidad de la mejora de gestión en cada uno de los departamentos locales. La figura de un Técnico de Organización y Métodos (al viejo estilo taylorista pero imbuido necesariamente de un perfil de gestión y administración pública o politológico) sería apropiada para este cometido. Tendría un papel claro de coordinación interna en la mejora continua de los diferentes departamentos de los Ayuntamientos y de las Câmaras, así como una vinculación a redes externas de expertos en materia de gestión pública y calidad.

- En línea con lo anterior, y recogiendo el planteamiento del Proyecto de Cartas de Servicios en Municipios de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal de la Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia, sería necesaria la creación de Oficinas de Calidad a través de las cuales los técnicos en gestión pública obtengan el soporte físico y de conocimiento necesario para el cumplimiento de sus fines.

- Proceder al diseño de una metodología común en materia de gestión pública para los diferentes de departamentos locales, complementaria en todo caso a los sistemas de gestión sectoriales (medio ambiente, prevención de riesgos laborales, laboratorios…), y que podría basarse en el modelo de Cartas de Servicio, sin descartar la autoevaluación a través del método CAF toda vez que la unidad administrativa adquiera la madurez organizativa necesaria.

- Establecer un sistema de indicadores de gestión comunes (similar al propuesto para el desarrollo sostenible y las Agendas 21 Locales basado en el modelo europeo de Indicadores de Sostenibilidad), con el fin de poder identificar correctamente los avances en gestión de departamentos a uno y otro lado de la frontera eurorregional.

- Análizar la percepción de los usuarios de los servicios públicos locales de en los Ayuntamientos-Câmaras los Municipios del Eixo Atlántico, utilizando metodologías conocidas y testadas en otros entornos; el Proyecto de Cartas de Servicios de la Dirección Xeral de Administración Local aplica el SERVQUAL, con lo cual podría resultar un perfecto banco de pruebas a expensas de los resultados a conseguir tanto en Chaves como en Vilagarcía de Arousa.

- Potenciar los mecanismos de partenariado público-privado y con ellos la gestión y el control de las empresas proveedoras de servicios y actividades, fundamentalmente a través de sistemas de gestión de calidad (ISO 9000:2000).

- Igualmente ampliar la base participativa de la gestión de proyectos locales (sobre todo los de carácter social, cultural y medioambiental), otorgándoles una dimensión transfronteriza, bien a través de los Premios de Ciudadanía, bien a través del CAF.

- Potenciar el Centro de Estudos Eurorrexionais Galicia-Norte de Portugal (CEER) y con él la colaboración entre los Municipios del Eixo Atlántico y las Universidades gallegas y portuguesas, tanto en acciones formativas como de consultoría y análisis organizativo o de servicios públicos.

- Finalmente, y no menos importante, abordar de un modo integral y definitivo la evaluación en las organizaciones locales: evaluación de políticas y programas públicos, de servicios…, a través de auditorías de gestión.

Bibliografía.

AGRANOFF, ROBERT. 1997. "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en BAÑÓN, RAFAEL Y CARRILLO, ERNESTO (Compiladores). 1997. *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 125-170.

ARAÚJO, JOAQUIM FILIPE. 2002. *Gestão pública en Portugal: mudanza e persistência institucional*, Coimbra: Cuarteto Editora.

ARBÓS, XAVIER Y GINER, SALVADOR. 1993. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.

BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO. 2000. *Curso de Ciencia de la Administración*, Volumen I, Madrid: Tecnos (Cuarta edición reformada).

BALLART, XAVIER Y RAMIÓ, CARLES. 2000. *Ciencia de la Administración*, Valencia: Tirant lo Blanch.

BAÑÓN, RAFAEL. 1997. "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales", en BAÑÓN, RAFAEL Y CARRILLO, ERNESTO. 1997. *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 17-50.

BLANCO, ISMAEL Y GOMA, RICARD. 2002. "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias", en BLANCO, ISMAEL Y GOMA, RICARD (Coordinadores). 2002. *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Editorial Ariel, pp. 21-42.

BRANDÃO, JOAQUIM. 2000. "A Administração Pública e a fuga para o Directo Privado", Lisboa: Instituto Superior de Ciencias Sociais e Políticas, pp. 65-74.

BRUGUÉ, QUIM Y GOMÁ, RICARD (Coordinadores). 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.

BRUGUÉ, QUIM, GOMÁ, RICARD Y SUBIRATS, JOAN. 2002. "La gobernabilidad de las ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en SUBIRATS, JOAN. (Coordinador). 2002. *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, pp. 405-415.

CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL Y PÉREZ GUERRERO, PEDRO LUIS. 2002. *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*, Alicante: Editorial Club Universitario.

CARRILLO BARROSO, ERNESTO. 1991. *Gestión de Recursos Humanos, Presupuestación y Hacienda Local en España*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (Monografía nº 97).

CERNADAS RAMOS, ANDRÉS. 2003. "Participación ciudadana y administración local en Galicia", Madrid (II Jornadas de Sociología Política. ¿Más allá de la democracia representativa?, actas del Congreso).

COMISIÓN EUROPEA. 2001. *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, Bruselas: Comisión Europea y Fundación Galicia-Europa.

Constituição da República Portuguesa, 2004, Coimbra: Livraría Almedina.

DOCHOT, JEAN MARC. 2004. "El movimiento hacia la Calidad en los Servicios Públicos de la Unión Europea y el Marco de Autoevaluación de las Funciones Públicas (MAF)", en BELLO JANEIRO, DOMINGO Y COUTO, MARGARIDA (Coordinadores). 2004. *La calidad en los servicios públicos administrativos*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública-Xunta de Galicia, pp. 17-32.

DOMÍNGUEZ CASTRO, LUIS. 2004. "Europa e a Fronteira Luso-Galaica: História e Reencontro", en DOMÍNGUEZ, LUIS Y VENADE, NUNO. 2004. *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 3-51.

ELENA CÓRDOBA, AMADOR. 2004. "Fortalecimiento de la posición del ciudadano", en VV.AA. 2004. *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid: INAP, pp. 131-144.

FEMP. 2001. *Encuesta sobre la Participación Ciudadana en los Ayuntamientos*, www.femp.es (Área de Participación Ciudadana. Departamento de Estudios).

FRANCO, PEDRO. "Modernização Administrativa Autárquica".

GALLEGO, RAQUEL Y SUBIRATS, JOAN. 2002. "A modo de conclusión: viejas y nuevas preguntas, nuevas y viejas respuestas", en GALLEGO, RAQUEL Y SUBIRATS, JOAN (Editores). 2002. *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, pp. 425-445.

GALOFRÉ ISART, ALBERT. 2004. "La experiencia de calidad en las Comunidades Autónomas y la Administración local", en BELLO JANEIRO, DOMINGO Y COUTO, MARGARIDA (Coordinadores). 2004. *La calidad en los servicios públicos administrativos*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública-Xunta de Galicia, pp. 59-68.

GOMES, PAULO. 2002. *Os Municípios da Região Norte. 2001*, Porto: Instituto Nacional de Estatística.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, JUAN CARLOS. 1999. *Desarrollo Político y consolidación democrática en Portugal (1974-1998)*, Madrid: CIS y Universidad de Salamanca.

LAIZ, CONSUELO Y ROMÁN, PALOMA. 2003. *Política Comparada*, Madrid: McGraw-Hill.

LÖFFLER, ELKE. 1996. *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: concepto y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O.C.D.E.*, Madrid: MAP-INAP (Documentos INAP nº 8).

MÁRQUEZ CRUZ, GUILLERMO. 2004. "La reorganización de la planta municipal de Galicia: Un nuevo escenario para el Gobierno local", en VARELA ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ (Director). 2004. *Reflexións sobre a Política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (Revista de Pensamento do Eixo Atlántico nº 6, en prensa).

MAUROY, PIERRE. 2001. *Reorganizar la acción pública local. Informe Mauroy*, Madrid: INAP (Documentos INAP nº 26).

MOURA E SÁ, PATRICIA. 2004. "A excêlencia no Governo local português: determinantes e obstáculos", en BELLO JANEIRO, DOMINGO Y COUTO, MARGARIDA (Coordinadores). 2004. *La calidad en los servicios públicos administrativos*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública-Xunta de Galicia, pp. 121-141.

OLÍAS DE LIMA-GETE, BLANCA. 2001. "La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública", en OLÍAS DE LIMA-GETE, BLANCA (Coordinadora). 2001. *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall, pp. 3-34.

OLÍAS DE LIMA-GETE, BLANCA. 2002. "Las Administraciones Públicas Españolas: Balance y Perspectivas", en CRESPO GONZÁLEZ, JORGE Y PASTOR ALBADALEJO, GEMA. 2002. *Administraciones Públicas Españolas*, Madrid: McGraw-Hill, pp. 367-393.

OLIVEIRA ROCHA, J.A. 2000. Gestão Pública e Modernização Administrativa. Oeiras: INA.

OLIVEIRA ROCHA, J.A. Y FILIPE, ANTÓNIO. 2003. *Legislação Fundamental de Gobernó Local e Administração Autárquica*, Lisboa: Coimbra Editora.

OLIVEIRA ROCHA, J.A. 2004. "A gestão pública na região do Norte de Portugal", en VARELA ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ (Director). 2004. *Reflexións sobre a Política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (Revista de Pensamento do Eixo Atlántico nº 6, en prensa).

TAVARES, HUGO. 2001. "O Livro de Reclamações na Administração Pública: Análise crítica de três anos de funcionamento", Braga: APAPP (Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol I, nº 2), pp. 141-152.

RAMIÓ MATAS, CARLES. 1999. *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.

RAMIÓ MATAS, CARLES. 2001. "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001), pp. 1-24.

ROCHA, CARLA SOFIA. 2002. "Do modelo gestionário ao modelo da governação", Braga: APAPP (Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol III, nº 1), pp. 36-45.

ROIZ, JAVIER. 1997. "Categorías y teorías de la Ciencia Política", en DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS Y PASTOR VERDÚ, JAIME (Coordinadores). 1997. *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid: UNED, pp. 17-70.

PARRADO DÍEZ, SALVADOR. 2002. *Sistemas administrativos comparados*, Madrid: Editorial Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.

VALLÉS, JOSEP M. 2000. *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona: Ariel.

VARELA ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ. 2003. *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España. Una Visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.

VARELA ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ Y BASCUAS JARDÓN, XOÁN CARLOS. 2003. "A xestión municipal galega", Santiago de Compostela: Asociación Galega de Ciencias Sociais (Revista Galega de Ciencias Sociais, Nº 2), pp. 35-56.

VARELA ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ. 2004. "El Desarrollo Sostenible ante el Reto de la Ampliación Europea: Problemas Territoriales, Políticos y Administrativos, o cómo Evolucionar de una Europa de Dos a Cuatro Velocidades", en CANCELA OUTEDA, CELSO (Director). 2004. *Ampliación e Convención. Galicia na Encrucillada Europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións (en prensa).

VENADE, NUNO. 2004. "Galiza-Norte de Portugal: A Euroregiao Necessária", en DOMÍNGUEZ, LUÍS Y VENADE, NUNO (Coordinadores). 2004. *As Eurorrexións e o futuro de Europa: O Modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico, pp. 53-88.

VV.AA. 1997. *Alcobendas Plan Ciudad: Calidad y Modernización en la Gestión Pública*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

VV.AA. 2001a. *La Evaluación del Rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 2001.

VV.AA. 2001b. *Galicia e a Rexión Norte de Portugal: un espacio económico europeo*, A Coruña: Fundación CaixaGalicia.

VV.AA. 2004. *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid: INAP.

VV.AA. 2004. *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Lisboa: INA.

LIBRO III

COMPETITIVIDADE E INNOVACIÓN

A innovación tecnolóxica, as iniciativas empresariais e a competitividade europea

Antonio Manuel Figueiredo

Universidade de Porto

Xulio Pardellas

Universidade de Vigo

Coordenadores

Índice

Capítulo 1
Relevancia dos obxectivos e das políticas de innovación e competitividade.
António Manuel Figueiredo *1*

Capítulo 2
Conceptos fundamentais de referencia e metodoloxía de desenvolvemento dos traballos.
António Manuel Figueiredo *7*

Capítulo 3
Condicionantes nacionais e rexionais dos niveis de innovación e competitividade
das 18 cidades do Eixo Atlántico e súas áreas de influencia.
António Manuel Figueiredo *31*

Capítulo 4
Dinámicas empresariais e dinámicas territoriais: os rumbos e desafíos das iniciativas privadas.
Fernando González Laxe, Daniel Bessa *55*

Capítulo 5
As cidades do Eixo e os sistemas de innovación
José Andrés Faíña, Antonio García Lorenzo, Isabel Novo Conti, Guillermo Manso *243*

Capítulo 6
Factores complementarios de competitividade e innovación - servizos avanzados ás empresas
e dotación de capital humano.
António Manuel Figueiredo, Isabel Leal, Inés Lopes, Patricia Romeiro *303*

Capítulo 7
Competitividade e innovación no sector turístico - unha nova oportunidade de valorización
de recursos endóxenos na economía global.
Xulio Pardellas, Carmen Padín, Xerardo Pereira, Antonio Sousa Silva *357*

Capítulo 8
Dinámicas de mudanza e crise no sector agro-florestal.
Américo Mendes *413*

Capítulo 9
Síntese de conclusións.
António Manuel Figueiredo *507*

Capítulo 10

Perspectivas de cooperación e orientacións en termos de políticas públicas.

António Manuel Figueiredo.....*527*

CAPÍTULO 1

RELEVÂNCIA DOS OBJECTIVOS E DAS POLÍTICAS DE INNOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE

Antonio Manuel Figueiredo

Universidad de Porto. Quaternaire

O destaque que os temas da inovação e da competitividade assumem no conjunto das abordagens proporcionadas pelo 2º Estudo Estratégico das Cidades do Eixo Atlântico (EECEA), configurando um livro próprio num conjunto de três, tem de ser compreendido no contexto dos rumos actuais das políticas de coesão e do co-financiamento estrutural.

Embora com diferentes graus de internacionalização, as 18 cidades do Eixo Atlântico partilham a inserção num território mais alargado que cumpre ainda as características de regiões desfavorecidas, com as características conhecidas de perifericidade, de desvios estruturais de produto per capita face à média da União Europeia e de marginalidade funcional típicas deste tipo de territórios.

Sem beliscar a relevância estratégica dos objectivos da coesão económica e social para a solidez do processo de construção europeia após o recente alargamento, não é mais possível ignorar os novos desafios que se colocam às estratégias de convergência real e às políticas de co-financiamento estrutural das mesmas. Tais desafios configuram uma mudança de perspectiva quanto ao modo de acesso ao mencionado co-financiamento estrutural (Comissão das Comunidades Europeias, 2004). A perspectiva da solidariedade e da igualdade de oportunidades de acesso ao desenvolvimento subsiste, mas a demonstração ex-ante e ex-post da boa utilização desse direito é hoje mais exigente.

Por outras palavras, a coesão económica e social não dá exclusivamente origem a um processo de redistribuição do consumo público pelas regiões desfavorecidas, co-financiado por fundos públicos e

comunitários, recriando condições favoráveis similares para a ocorrência de crescimento económico mais rápido e de acesso melhorado a um leque diversificado de bens públicos. Há hoje uma tendência crescente para premiar diferenciadamente a capacidade endógena dessas regiões em promover melhores condições de empreendimento e iniciativa, assumindo riscos para gerar condições mais favoráveis de inovação e competitividade. Nessa perspectiva, haverá uma parcela não despicienda de co-financiamento estrutural que será aplicada em função da capacidade endógena de geração de estratégias e projectos orientados para os domínios da inovação e da competitividade, dinamizando por essa via energias empresariais adormecidas ou atraindo pura e simplesmente iniciativa empresarial exterior a essas regiões.

Tal tendência tem uma dupla explicação, uma de natureza externa e outra interna.

A explicação de natureza externa prende-se com o facto do alargamento ter disseminado geograficamente a incidência dos Fundos Estruturais e com a emergência de outras agendas europeias em matéria de financiamento comunitário. O resultado é uma escassez adicional de fundos para a dimensão dos objectivos em vista e a consequente exigência acrescida dos critérios de afectação dos mesmos.

A explicação de natureza interna prende-se com a necessidade acrescida a nível nacional de assegurar a sustentabilidade das melhorias de consumo público observadas nessas regiões. Do ponto de vista comunitário, as regiões de inserção das 18 cidades do Eixo Atlântico partilham homogeneamente o estatuto de regiões desfavorecidas (Comissão das Comunidades Europeias, 2002 e 2003). Porém, no plano nacional, os desequilíbrios existentes no interior das mesmas (Galiza e Norte de Portugal) obrigam a que a distribuição do investimento público tenha de ponderar simultaneamente objectivos de coesão e de competitividade. Um determinado território não pode duradouramente beneficiar de redistribuição de consumo público sem que se observe alguma melhoria das condições endógenas de geração de valor, salvo se tender a transformar-se em região problema, tal como na política social há populações carenciadas de apoio permanente.

A agenda da inovação e da competitividade não pode, por conseguinte, ser um exclusivo das regiões afluentes da União Europeia. Embora perspectivada de modo distinto dos termos em que tal agenda se coloca nas regiões da fronteira do desenvolvimento tecnológico, a aposta na inovação e na competitividade constitui uma oportunidade para que os territórios organizados pelas 18 cidades do Eixo Atlântico contribuam activamente para o processo de construção europeia e para a melhoria dos indicadores estruturais que monitorizam o grau de cumprimento da Estratégia de Lisboa.

Tal como demonstraremos em secções seguintes, embora os temas da inovação e da competitividade exijam referências territoriais que transcendem os limites das cidades propriamente ditas, a dimensão urbana destes temas deve ser necessariamente salientada e dar origem a medidas consequentes de política regional.

Na verdade, a pujante literatura hoje disponível sobre os factores e determinantes da inovação e da competitividade tende não só a reter a relevância de factores de base territorial como dedica, entre estes,

uma atenção especial às Cidades e às áreas urbanas por elas estruturadas como fontes de concentração de recursos e capacidades considerados nucleares em qualquer processo de inovação.

As Cidades competem e inovam entre si no âmbito das políticas e projectos liderados pelos seus órgãos de poder e governação, mas sobretudo tendem a ser fontes únicas de concentração de recursos e competências de que os processos de inovação e as dinâmicas de competitividade se alimentam. Por outras palavras, em matéria de inovação e competitividade, as Cidades não são apenas o simples reflexo das empresas que nelas se instalam para exercer a sua actividade. Na medida em que constituam factores de atracção de recursos, de competências e atmosferas propícias à disseminação de processos de inovação e de dinâmicas de competitividade, a relevância das Cidades para os temas da inovação e da competitividade situa-se a montante das dinâmicas empresariais, influenciando-as consoante a sua dotação relativa nesses factores.

No que respeita às 18 cidades do Eixo Atlântico, há razões para sustentar que os argumentos atrás apresentados se aplicam plenamente, tanto mais que a Euro-região em que se inserem não é propriamente abundante em factores determinantes de inovação e competitividade. Nesse contexto, as 18 cidades do Eixo Atlântico e os territórios que estruturam devem ser considerados activos específicos a valorizar no quadro de estratégias regionais consequentes de promoção de inovação e competitividade. Para além da liberdade que assiste a cada uma das 18 Cidades de promover a sua própria estratégia de inovação e competitividade, não pode perder-se de vista que as Cidades em questão constituem activos específicos ao serviço de estratégias mais abrangentes de âmbito regional e trans-nacional. É sobretudo nesta perspectiva que o estudo é conduzido, cabendo à metodologia encontrar os fundamentos mais adequados para o conseguir.

Existem, por isso, razões substanciais para que a incursão do 2º EECEA pelos temas da inovação e da competitividade não represente uma simples inovação formal, mais ou menos identificada com as correntes de investigação mais recentes.

As mensagens que o Livro 3 pretende transmitir situam-se na justa correspondência com essas razões, a saber:

- Os temas da inovação e da competitividade constituem uma oportunidade relevante para as Cidades e seus agentes dinâmicos perceberem a mudança dos factores segundo os quais podem exercer influência e estruturar territórios mais vastos;

- Consequentemente, as autoridades municipais encontram nestes temas novos domínios de afirmação das políticas locais; domínios como a política urbanística de atracção de actividades terciárias superiores, a promoção de áreas de acolhimento empresarial de nova geração e a reconversão de zonas de declínio industrial em solo urbano, as políticas de educação e formação e a reivindicação de graus mais elevados de descentralização para essas políticas e as políticas de parcerias com outras instituições públicas e com o sector privado constituirão, seguramente, no futuro imediato, factores poderosos de atracção diferenciada;

- Também as políticas públicas de matriz central e regional não podem ignorar os activos específicos que as Cidades e as políticas urbanas representam para a melhoria das condições de atractividade da Euro-região Galiza-Norte de Portugal;

- Não menos importante do ponto de vista do âmbito de intervenção do próprio Eixo Atlântico, a cooperação inter-Cidades encontra neste domínio um espaço de diversificação de projectos e de novas parcerias institucionais;

- Finalmente, ainda na perspectiva da própria Associação Eixo Atlântico, os temas da inovação e competitividade abrem novas frentes de interacção entre a dinâmica de cooperação entre cidades e o processo mais amplo de cooperação realizado a nível regional no âmbito da Comunidade de Trabalho Galiza- Norte de Portugal.

Pela sua natureza particular, cabe ainda destacar, em lugar próprio, uma outra razão que se prende com o alinhamento do 2º EECEA face à agenda política europeia.

É importante reconhecer que o processo de construção europeia está hoje numa encruzilhada de agendas políticas não necessariamente convergentes do ponto de vista dos objectivos e interesses que as sustentam. O próprio aprofundamento político balizado pela Constituição Europeia, a consolidação do processo de alargamento com a definição de novas frentes de negociação, a justiça e a defesa europeias, o crescimento e competitividade e a política regional de coesão com novos desafios após alargamento a 25 constituem agendas ciclópicas por si só consideradas. Quando perspectivadas em conjunto no actual momento da construção europeia, torna-se visível a conflitualidade latente em termos de recursos e oportunidade de aprofundamento.

Do ponto de vista dos interesses veiculados pelo 2º EECEA importa sobretudo salientar que a agenda política da coesão enfrenta hoje uma situação particularmente difícil. Por um lado, as razões justificativas da política regional, desequilíbrios e crises localizadas de emprego, são hoje maximizadas pelo alargamento a 25. Todos os estudos disponíveis à data evidenciam que a dimensão dos desequilíbrios gerados pelo novo contexto da União Europeia ultrapassa decisivamente em grau e magnitude a situação gerada pela adesão de Portugal, Espanha e Grécia. Por outro lado, a agenda política do crescimento económico e da competitividade nunca foi tão apelativa como actualmente. Basta recordar a intensa e dura discussão que o Relatório SAPIR (centrado na agenda do crescimento) (A. Sapir, 2004) gerou no interior da Comissão e do Conselho para entender como esta questão tem vindo a abrir conflitualidades na agenda regional.

Simultaneamente, a discussão dos rumos de concretização da Estratégia de Lisboa (Maria João Rodrigues, 2003) tem dado origem a novas conflitualidades, sobretudo do ponto de vista das condições de operacionalização de uma estratégia que, de tão ambiciosa e compreensiva que se apresentou, corre o risco de dizer respeito a tudo e a coisa nenhuma. Vale a pena mencionar neste capítulo introdutório o chamado Relatório KOK, que não é mais do que o resultado do trabalho do grupo de alto nível constituído na sequência do Conselho Europeu de Março de 2004, dirigido por Wim Kok, com o objectivo de avaliar o grau de concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa e propor medidas consequentes.

Tal relatório é particularmente crítico para com os Estados Membros do ponto de vista da assumpção efectiva de responsabilidades de implementação da referida estratégia, recomendando, para além de outras medidas urgentes, a necessidade dos Estados-membros assumir uma maior responsabilidade na concretização da estratégia, assumindo a sua condução efectiva, cabendo simplesmente à Comissão Europeia regular os graus de cumprimento de cada um ("act focused; act together; and act now", W. Kok e outros, 2004, p.13).

Embora o relatório KOK se esforce por não dissociar os objectivos da Estratégia de Lisboa da necessidade de assegurar níveis de coesão e de inclusão compatíveis com o progresso social, não pode ignorar-se que ela consagra temas como a sociedade do conhecimento, a consolidação do mercado interno com extensão ao domínio dos serviços e a criação de climas institucionais favoráveis ao desenvolvimento de novas empresas. Tais domínios configuram uma agenda de crescimento e de competitividade sem margem para dúvidas e não conduzem necessariamente à afirmação da agenda regional no processo de construção europeia.

Neste contexto, o entendimento positivo a dar ao recentramento da concretização da Estratégia de Lisboa na responsabilização dos Estados-membros consiste em transformar a referida acção política em desígnios de todas as instituições com intervenção potencial nos objectivos da Estratégia de Lisboa. Sabemos que os Estados-membros verão os seus progressos monitorados e avaliados em função da evolução de uma bateria de indicadores estruturais que balizam o grau de concretização da estratégia, alguns dos quais se prendem claramente com os temas da inovação e da competitividade (European Commission, 2004). No entanto, tais realizações concretizam-se por via de acções e projectos concretos situados em territórios concretos e viabilizados por empresas e instituições que partilham um território e uma área de influência de cidade ou aglomeração urbana.

É assim fundamental que um número crescente e mais diversificado de agentes políticos e institucionais sejam sensibilizados para a necessidade de contribuir para a concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa. A alternativa e os custos a ela associados são conhecidos. Tal como o relatório KOK o assinala, os custos da não concretização da Estratégia de Lisboa são altos e penalizam sobretudo as regiões mais deprimidas e afastadas do centro dinâmico europeu.

Pode assim concluir-se que a inclusão dos temas da inovação e da competitividade na agenda política da Associação Eixo Atlântico e das políticas de desenvolvimento das Cidades que a integram cumpre o papel fundamental de as aproximar da própria agenda europeia e das conflitualidades que hoje a caracterizam.

Num contexto em que as estratégias de desenvolvimento colocam no centro das suas interacções o empreendimento e a iniciativa como motores de qualquer processo bem sucedido, o 2º EECEA assume coerentemente esse desígnio, consagrando:

- No Livro 1, o tema da iniciativa pública municipal;
- No Livro 2, o tema do empreendimento social e da sociedade civil;

- No Livro 3, o tema do empreendimento privado e institucional motor de inovação e competitividade.

No entanto, a transposição dos temas da inovação e competitividade do plano nacional para os níveis regional e local não se faz sem ter de responder a importantes desafios metodológicos e conceptuais.

Dessas questões, trata o capítulo seguinte.

Referências bibliográficas.

Comissão das Comunidades Europeias (2003), *6º Relatório Periódico sobre as Situação Sócio-Económica e ao Desenvolvimento das Regiões da Comunidade*, Bruxelas

Comissão das Comunidades Europeias (2004), COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU - Construir o nosso futuro em comum, Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013, 10.2.2004 - COM(2004) 101 final

Dahan, Jacques e outros - Economix Research and Consulting (2003), RENFORCER LA DIMENSION LOCALE DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI - ÉTUDE DE FAISABILITÉ SUR LES INDICATEURS DESTINÉS AUX NIVEAUX RÉGIONAL ET LOCAL ET A L'ÉCONOMIE SOCIALE, DG Employment and Social Affairs, European Commission, Brussels

European Commission (2003), *A New Partnership for Cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, Bruxelas

European Commission (2004), Communication from the Commission of 8 October 2003. Structural indicators [COM (2003)585 final - Not published in the Official Journal], (Amended by the Brussels European Council conclusions of 8 December 2003).

Kok, Wim e outros (2004), "Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for growth and employment", *Report from the High-level group chaired by Wim Kok*, Novembro

Rodrigues, Maria João (2003), *A Agenda Económica e Social da União Europeia – A Estratégia de Lisboa*, Lisboa: Dom Quixote

Sapir, André e outros (2004), *An Agenda for a Growing Europe - Making the EU Economic System Deliver* (SAPIR REPORT), European Commission

CAPÍTULO 2

CONCEITOS FUNDAMENTAIS DE REFERÊNCIA E METODOLOGIA DE DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS

Antonio Manuel Figueiredo

Universidad de Porto. Quaternaire

1. Sobre o conceito de competitividade.

Tal como tivemos oportunidade de salientar no capítulo introdutório a este estudo, o tema da competitividade está em crescendo manifesto nos estudos regionais e urbanos. É de facto impressionante a diversidade das abordagens que a investigação académica e institucional tem dedicado ao tema nos últimos cinco anos. Observa-se ainda uma interacção virtuosa entre a atenção que instituições como a Comissão Europeia e a OCDE têm dedicado ao assunto e a produção académica que tem animado essa nova agenda política.

Porém, ao contrário do que seria de esperar de tão profusa e diversificada produção de estudos e indicadores, subsistem interrogações maiores sobre a consistência da extensão que tem sido realizada do domínio empresarial para as questões territoriais e urbanas. A melhor ilustração destas interrogações é dada pelo importante contributo que o número de Dezembro de 2004 da revista Regional Studies dedica ao tema da competitividade. O título do artigo introdutório (M. Kitson, R. Martin e P. Tyler, 2004:991) da revista, "Regional Competitiveness: an Elusive yet Key Concept?" é particularmente elucidativo dessa situação paradoxal, não hesitando os autores em falar a propósito do tema da competitividade de crença com inúmeros fiéis e seguidores, embora o conceito esteja longe de estar plenamente estabilizado e isento de conflitualidade.

A aplicação do conceito de competitividade à problemática territorial (competitividade regional e urbana) tem-se confrontado com dificuldades de operacionalização, sobretudo porque a sua utilização não deixa de ser fortemente tributária dos níveis microeconómico (no plano da firma) e macroeconómico (ao nível da nação). Para além disso, esse tributo face à dimensão micro e macro do conceito é adicionalmente penalizada pelo facto de a nível micro existir mais amplos consensos do que os existentes a nível macro sobre o modo como o conceito pode ser operacionalizado em indicadores susceptíveis de comparação a nível internacional.

Paul Krugman (1994, 1996) foi dos primeiros economistas a questionar a ligeireza com que o conceito de competitividade é transposto das realidades mercado e empresa (nos quais não ser competitivo implica desaparecimento) para a ideia de competitividade da nação, destacando-se nestes últimos os contributos de M. Porter (1990, 2002) que marcaram indelevelmente a extensão do conceito à nação. Esta última vertente tem experimentado significativos desenvolvimentos conceptuais e metodológicos operados no âmbito da competitividade das nações, cruzando os trabalhos pioneiros de Porter com a mediatização que os trabalhos do World Economic Fórum, enriquecidos mais recentemente com contributos de economistas prestigiados da teoria do cresciemnto económico (X. Sala-i-Martin, 2003)[1].

Por outro lado, os documentos já produzidos pela DG REGIO sobre a programação de Fundos Estruturais para o período 2007-2013 acentuam fortemente a vertente da competitividade regional, enquanto prioridade de envolver um conjunto mais significativo de territórios nos esforços de produção sustentada de riqueza.

A evolução do conceito de competitividade a nível macroeconómico é claramente influenciada pela associação aos indicadores de produtividade: "(…) A competitividade ao nível da nação baseia-se numa elevada performance em termos de produtividade e na capacidade da economia em transferir a produção para actividades de produtividade mais elevada que podem por sua vez gerar um nível mais elevado de salários reais. A competitividade surge associada a níveis crescentes de vida, a maiores oportunidades de emprego e à capacidade da nação manter as suas obrigações internacionais. Não constitui, por isso, apenas uma medida da capacidade da nação vender no estrangeiro e manter o equilíbrio das contas externas." (The Report of the President's Commission on Competitiveness). No mesmo sentido, a muito divulgada definição da OCDE também se apoia em última instância nessa associação: "Capacidade das nações

[1] Assim, alguns dos principais estudos conduzidos no âmbito do projecto europeu ESPON têm construído indicadores de competitividade regional, os relatórios da Coesão Económica e Social têm recorrido crescentemente a essa prática e mesmo a nível de publicação de informação estatística privada sobre a matéria há que salientar a disponibilização de relevantes bases de informação, como são por exemplo o *World Knowledge Competitiveness Índex 2004* e o *European Competitiveness Index 2004* (Robert Huggins Associates). Paralelamente, a própria Comissão Europeia no âmbito dos seus próprios trabalhos sobre competitividade tem dado algum impulso a este tipo de investigação, onde se destacam os contributos da ECORYS e do Departamento de Geografia Económica da Universidade de Cambridge. A Comissão Europeia (2003, 2004) tem vindo a marcar significativa presença nesta matéria com a publicação de relatórios da competitividade.

(regiões) para gerar, enquanto sujeitas à concorrência internacional, níveis de rendimento e de emprego elevados, ou seja, assegurando bons níveis de quantidade e qualidade de empregos".

A centralidade dos indicadores de produtividade no conceito de competitividade introduz por si só uma vasta conflitualidade, já que nos conduz à vasta literatura dos factores ou determinantes de crescimento da produtividade (o centro da teoria do crescimento económico) e ao debate hoje aberto entre as correntes do crescimento endógeno e evolucionista, reclamando-se a primeira ainda de uma representação da economia dinâmica em termos de equilíbrio geral e aderindo a segunda a uma perspectiva de desequilíbrio e mudança estrutural como identificadoras do crescimento económico. Para além disso, nesse debate estão ainda em jogo representações da economia dinâmica em termos de um mundo com rendimentos crescentes à escala ou com rendimentos constantes e com as inevitáveis consequências que daí advêm em termos de representação do progresso técnico e do seu papel na criação de condições superiores de competitividade.

A diversidade dos contributos teóricos disponíveis para a explicação dos determinantes da produtividade projecta-se inevitavelmente na operacionalização do conceito de competitividade regional, o qual dispõe de menos abundante investigação empírica e tem evoluído essencialmente em função da atenção que as autoridades comunitárias têm dedicado a esta matéria. Nos últimos tempos, a tendência dominante é a de associar à competitividade regional um conceito similar à definição da OCDE atrás mencionada (Capacidade das nações (regiões) para gerar, enquanto sujeitas à concorrência internacional, níveis de rendimento e de emprego elevados, ou seja, assegurando bons níveis de quantidade e qualidade de empregos), enriquecida com relevantes remissões para os factores da economia do conhecimento.

Tal como outros contributos têm vindo a reconhecer (R. Camagni, 2002; ECORYS, 2003), a evolução do conceito de competitividade regional surge, assim, fortemente influenciada por duas linhas de progressão: a que parte da competitividade das firmas e da sua agregação e a que tende a prolongar a análise dos determinantes macro da produtividade e do seu crescimento às regiões. É assim necessário encontrar alguma perspectiva de síntese entre as duas linhas de pesquisa.

1.1. Competitividade territorial e decomposição do produto per capita.

Antes de apresentar a solução conceptual e metodológica de compromisso a que este estudo recorre para lograr ultrapassar as interrogações anteriormente referidas (agravadas com as dificuldades de utilização de informação estatística comparável para as 18 cidades e áreas de influência) convém referir de novo a definição OCDE atrás apresentada como suporte minimamente fundamentado para a quantificação dos níveis de competitividade territorial (regional e urbano).

A partir da definição OCDE pode construir-se uma solução expedita de decomposição de factores de competitividade territorial.

O ponto de partida para essa decomposição é a medida do PIB per capita à paridade de poder de compra e tal decomposição pode assumir duas fórmulas possíveis, exigindo a segunda uma maior disponibilidade de informação, que nem sempre se observa a nível regional e urbano.

DECOMPOSIÇÃO RESTRITA DO PIB PER CAPITA

$$\frac{PIB}{POPULAÇÃO} = \frac{EMPREGO}{POPULAÇÃO} X \frac{PIB}{EMPREGO}$$

Nesta decomposição, a taxa de crescimento do PIB per capita é o somatório de duas taxas de crescimento: variação percentual da taxa de emprego mais variação percentual da produtividade.

Nesta perspectiva, a relevância da definição OCDE é clara: a produtividade não assegura por si só uma melhoria da performance regional, sendo claramente potenciada pelo crescimento da taxa de emprego (mais rendimento e mais emprego). Para além disso, a decomposição restrita assegura desde logo uma comparação muito ilustrativa entre as áreas industrializadas da Galiza e do Norte de Portugal. As primeiras apresentam melhores performances em termos de produtividade do que em termos de taxa de emprego, sucedendo o inverso no Norte de Portugal. Globalmente consideradas, ambas as regiões apresentam problemas de competitividade[2].

DECOMPOSIÇÃO ALARGADA DO PRODUTO PER CAPITA[3]

$$\frac{PIB}{POPULAÇÃO} = \frac{PIB}{HORAS\ TRABALHADA\ S} X \frac{HORAS\ TRABALHADA\ S}{EMPREGO} X$$
$$\frac{EMPREGO}{POPULAÇÃO\ EM\ IDADE\ ACTIVA} X \frac{POPULAÇÃO\ EM\ IDADE\ ACTIVA}{\text{POPULAÇÃO}}$$

Como é fácil reconhecer a partir da fórmula anterior, a performance dinâmica de uma região fica nesta decomposição dependente da variação da produtividade, do modo como a região equaciona a relação entre trabalho e lazer e as conquistas sociais o asseguram, da variação da taxa de emprego e o que é extremamente relevante da variação da taxa de dependência. As duas variáveis adicionais (trabalho-lazer e taxa de dependência) são também muito pertinentes para o contexto do Eixo Atlântico. Em primeiro lugar, a Euro-região apresenta particularidades no domínio da relação trabalho-lazer que se caracterizam por tempos de trabalho médios elevados face às congéneres europeias, muito fruto da pluri-actividade instalada nas principais bacias de emprego. Em segundo lugar, a evolução da taxa de dependência será

[2] A equipa de Augusto Mateus tem desenvolvido vários trabalhos para as regiões portuguesas (NUTE II) utilizando esta metodologia sucinta, subordinados ao tema da pirâmide da competitividade que tem inspirado em larga medida os trabalhos da Comissão Europeia sobre esta matéria.

[3] Para um tratamento recente sobre as regiões europeias ver Ben Gardiner e outros (2004)

marcante nos próximos tempos, dado o cenário de envelhecimento que tenderá a caracterizar a Euro-região, se os níveis da taxa de fertilidade continuarem a evidenciar a actual resistência a recuperar.

Estas decomposições têm a vantagem de partirem de um dos raros indicadores disponíveis a nível regional (o produto per capita medido à Paridade de Poder de Compra (PPC) e configuram sobretudo um modelo simples de explicitação de factores quantificáveis de competitividade regional. Para os efeitos do nosso estudo, elas não permitem resolver o problema da inexistência de valores estatísticos comparáveis para as cidades e áreas de influência. Ser-nos-ão úteis para situar os condicionantes que a nível de Euro-região as 18 cidades do Eixo Atlântico enfrentam por partilharem esse espaço de inserção geo-territorial.

É por essa razão que nos baseámos numa aproximação sistémica ao conceito de competitividade que permita uma análise mais compreensiva das performances de competitividade das 18 cidades e suas áreas de influência. Embora não proporcione o mesmo potencial de quantificação que as fórmulas de decomposição atrás elaboradas, assegura uma mais significativa cobertura analítica da questão da competitividade regional e urbana e minimiza a inexistência de informação estatística comparável para o espaço da Euro-região.

1.2. Uma visão sistémica da Competitividade territorial.

A perspectiva que se propõe como enquadramento teórico dos trabalhos do livro 3 baseia-se em trabalhos realizados na Faculdade de Economia do Porto pelo grupo dedicado à economia regional, do desenvolvimento e da inovação e tem uma matriz de inspiração marcadamente evolucionista[4]. Segundo a perspectiva de abordagem que tem vindo a ser desenvolvida, a firma ocupa o lugar central do quadro conceptual da competitividade. Não é assim possível dissociar a competitividade territorial da competitividade das firmas, embora se defenda que esta última é influenciada por um outro conjunto de factores que apresentam uma clara matriz territorial. O conjunto de infraestruturas materiais e imateriais que se configuram como externalidades da competitividade das firmas, as condições de geração de factores de produção primários incluindo o conhecimento, as condições da função empresarial colectiva e as questões logísticas de integração nos mercados globais apresentam uma inequívoca dimensão territorial.

O esquema reproduzido na página 15[5] pretende representar de forma sucinta esta abordagem, nele emergindo a centralidade da firma como factor agregador de toda a representação que configura uma visão sistémica da competitividade susceptível de gerir a articulação entre os factores de competitividade das firmas e dos territórios que os acolhem.

[4] Grupo dirigido pelo Professor Mário Rui Silva e que integra, além do autor, nomes como os Professores Argentino Pessoa e Mário Graça Moura.

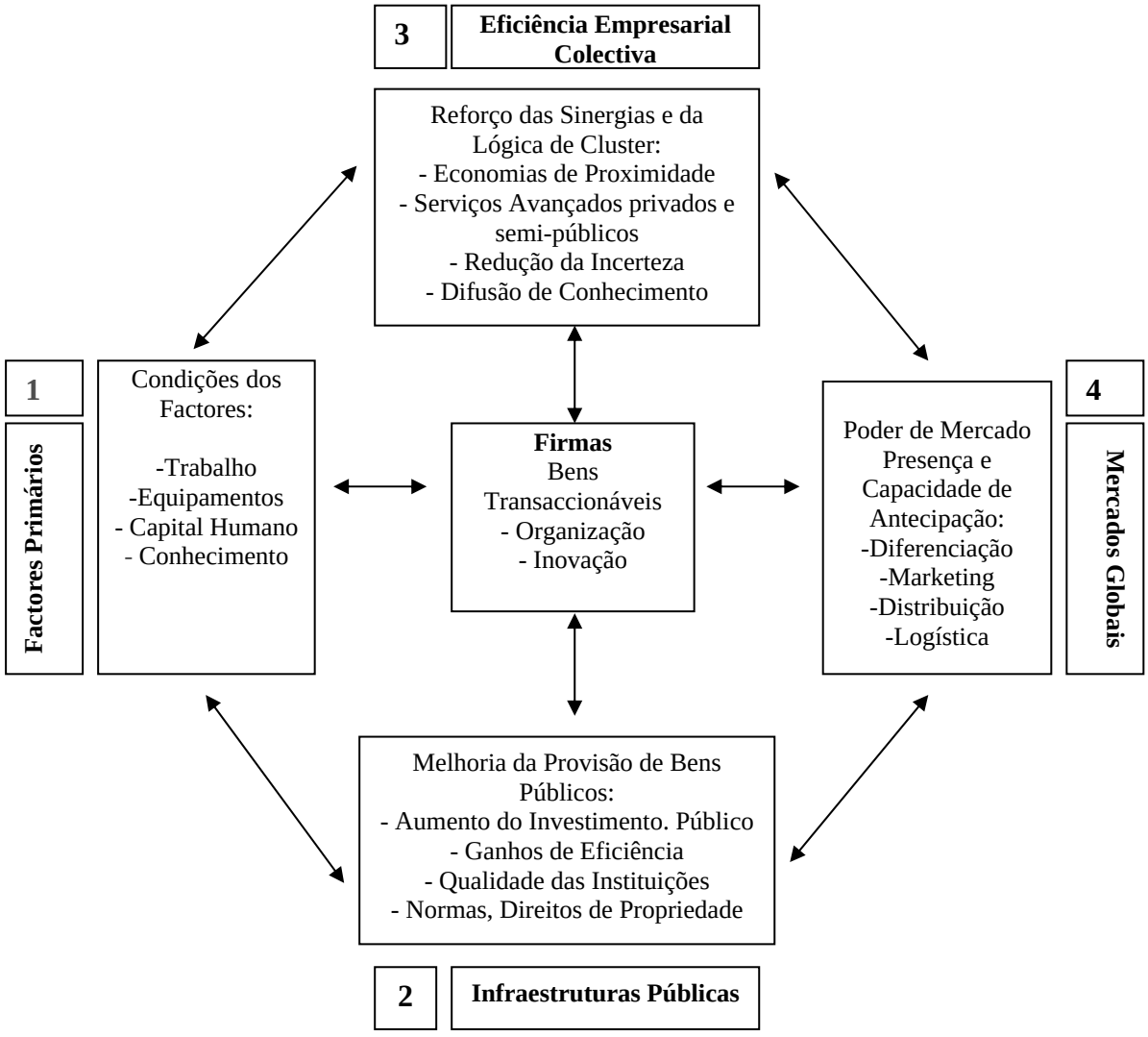
[5] Inicialmente concebido por Mário Rui Silva, CEDRES- Faculdade de Economia do Porto e desenvolvido designadamente no âmbito do trabalho, António Manuel Figueiredo e Mário Rui Silva (2004), "Factores Territoriais e Institucionais da Internacionalização da Cidade-Região", paper apresentado ao Seminário Porto-Cidade Região, em vias de publicação pela Reitoria da Universidade do Porto.

O diagrama atrás referido não constitui um apoio directo à fundamentação de indicadores de competitividade territorial. Para isso teria de ser trabalhado de modo a poder estruturar a definição de um indicador compósito de competitividade inspirado pela abordagem que inspira o esquema. O seu alcance é mais modesto e visa sobretudo enquadrar os diferentes sub-temas de análise que constituem o trabalho a desenvolver pelo Livro 3, proporcionando à coordenação do mesmo um referencial de compatibilização dos diferentes contributos individuais cuja homogeneização plena é impossível de assegurar nas condições de génese do projecto e face à sua calendarização.

O diagrama proporciona também um referencial para que os investigadores envolvidos no projecto possam ter uma percepção do produto global para que estão a contribuir.

Finalmente, o diagrama é "policy-oriented", isto é, proporciona indicações quanto ao tipo de políticas públicas que podem ser desenhadas territorialmente para melhorar as condições oferecidas pelas cidades do Eixo Atlântico em matéria de competitividade.

Figura 1. COMPETITIVIDADE – VISÃO SISTÉMICA.



1.3. Que lugar para a competitividade urbana?

Por fim, para concluir esta secção, resta discutir em que medida o esquema apresentado responde aos desafios da competitividade urbana, já que o estudo estratégico do Eixo Atlântico é, em primeira linha, um estudo de cidades.

Uma solução de compromisso pode consistir no argumento já anteriormente apresentado de considerar sempre as cidades do Eixo Atlântico inseridas nos seus territórios de influência e aplicar a estes últimos a abordagem proposta. Tendo em conta as conhecidas debilidades do sistema de informação oficial disponível, trata-se de uma opção que não pode ser ignorada e que será aplicada em alguns sub-temas do estudo. Aliás, é essa a orientação que tem prevalecido em estudos com relevância europeia sobre os temas do policentrismo[6].

Mas a questão fundamental a discutir é se a cidade propriamente dita tem ou não uma presença relevante na geração de factores de um ambiente competitivo. A não abundante investigação sobre o tema tende a considerar que sim. Três abordagens são, regra geral, referenciáveis:

- A cidade tem uma performance económica e pode por isso ser avaliada do ponto de vista da competitividade;

- A cidade influencia os factores de localização empresarial num dado território;

- A cidade contribui para o ambiente económico em que as actividades produtivas se implantam com o chamado balanço entre activos e passivos da competitividade, isto é, o conjunto de factores que favorece ou penaliza a competitividade empresarial.

Ora, tal como I. Begg (2002:4) o assinala pertinentemente, se é verdade que alguns dos factores que influenciam a competitividade urbana reflectem condições económicas nacionais e internacionais que transcendem a influência directa da cidade individual, muitos outros que fazem parte do chamado ambiente económico inserem-se na esfera de influência da cidade, moldando em conjunto a sua atractividade em relação aos investidores.

Para além disso, tal como I. Turok (2004) o assinala, as Cidades são, simultaneamente, fonte de vantagens (a dimensão dos recursos e o papel de catalização dos mesmos) e de desvantagens competitivas (fenómenos de desurbanização e de externalidades negativas associadas aos custos de aglomeração).

[6] Ver CPMR (2003), Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory, Forward Unit of the Conference of Peripheral Maritime Regions, Rennes/Porto; ver ainda os trabalhos do projecto ESPON 1.1.1. sobre o mesmo tema do policentrismo realizados para a DG REGIO coordenados pela NORDREGIO – Stockholm.

Assim, recorrendo a investigação empírica disponível sobre a matéria e tendo em conta a lista de factores da competitividade territorial comummente indicados como explicativos, não é difícil reconhecer a presença da Cidade como factor de catalização dos mesmos.

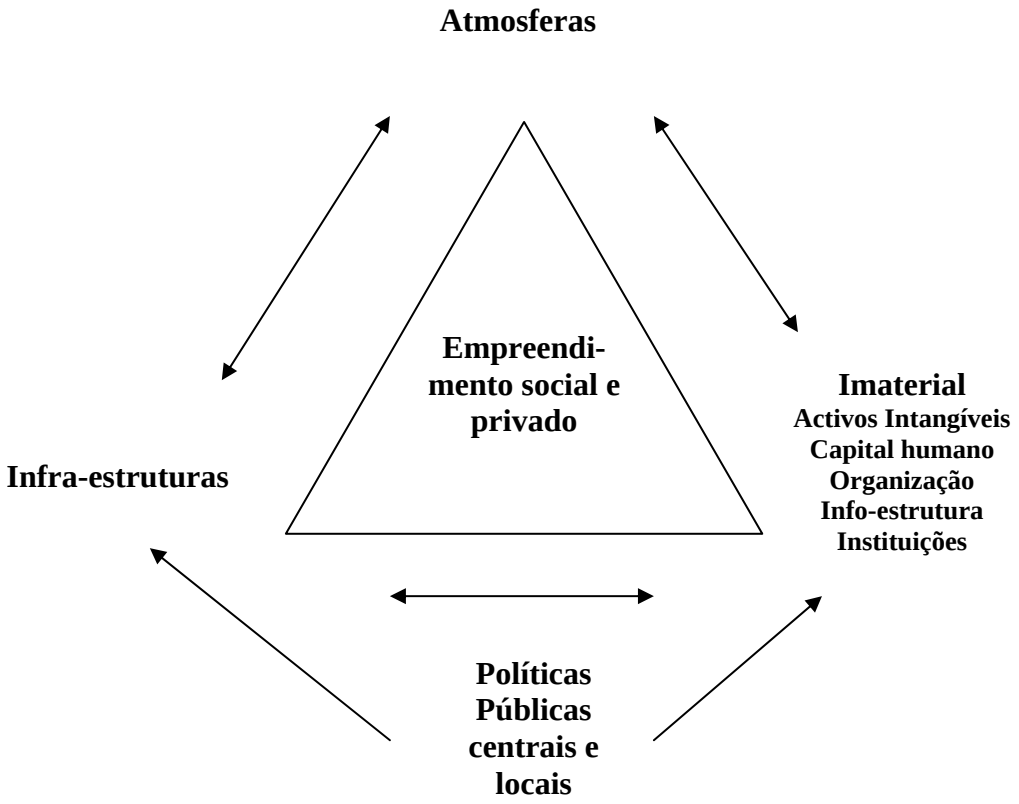
Uma lista indicativa desses factores pode encontrar-se em Peter Kresl (2002):

- Crescimento do rendimento per capita;
- Ratio "Centros de Investigação/ Valor acrescentado na indústria transformadora";
- Crescimento da percentagem de empresas com mais de 100 trabalhadores;
- Percentagem de activos com mais do que um grau universitário;
- Quota de trabalhadores em actividades de engenharia, contabilidade, investigação e gestão no conjunto da população activa;
- Crescimento do número de instituições culturais;
- Crescimento do stock de capital;
- Quota de exportações no produto.

Uma lista deste tipo pode reportar-se simultaneamente à presença da cidade e da área de influência mais pertinente, tudo dependendo do potencial de informação de base de que possamos dispor em concreto.

No sentido de assegurar alguma síntese entre bibliografia tão variada e sugestiva, propomos na figura 2 uma síntese dos factores que consideramos relevantes para explicar a performance competitiva diferenciada das 18 cidades do Eixo Atlântico. Chamamos a essa figura, o triângulo das interacções (virtuosas ou empobrecedoras) do desenvolvimento urbano.

Figura 2. O triângulo das interacções (virtuosas ou empobrecedoras) do desenvolvimento urbano.



A novidade que transparece da figura acima consiste em procurar ir mais além da já por si só complexa relação entre o esforço infraestrutural e a criação de condições imateriais para o desenvolvimento económico urbano. A figura introduz dois novos domínios de ingredientes – a criação de climas ou atmosferas propícias ao desenvolvimento económico e a difusão da capacidade de empreendimento (entrepreneurship) social e privado. Este último ingrediente constitui o factor impulsionador e garante de todas as articulações possíveis entre os três vértices do triângulo.

A riqueza das articulações implícitas no diagrama anterior contrasta com a sua simplicidade. Todas as Cidades do Eixo Atlântico e em geral se confrontam com a angústia irreparável de procurar o mix certo entre a magnitude e diversidade do investimento infraestrutural e imaterial. A questão é ainda mais complexa, pois é conhecido que a relação entre infra-estruturas e desenvolvimento é mediada pelo modo como são prestados os serviços que as infra-estruturas oferecem. Mais ainda, as chamadas infra-estruturas sociais (educação, saúde, formação) estão indissociavelmente ligadas à qualidade do factor trabalho que as mantém em funcionamento.

A novidade do esquema de interpretação proposto consiste em chamar a atenção para a relevância do factor clima ou atmosfera, não no sentido ambiental do termo, mas antes inspirado na "atmosfera industrial" que A. Marshall introduziu em termos pioneiros como carácter distintivo dos chamados distritos industriais. Aplicado ao desenvolvimento urbano, o conceito de clima ou atmosfera é orientado no sentido da ambiência vivencial favorável à criatividade e à inovação, caracterizando-se pela fortíssima concentração de conhecimento tácito e de condições sociais de tolerância e de "trust" susceptíveis de não penalizar ou desincentivar a diferença, pressuposto da criatividade.

Mas também é necessário ponderar que a criação dos climas e atmosferas indutores de inovação urbana contém elementos de muito maior indeterminação do que a acção exercida sobre os vértices "infra-estruturas" ou "economia do imaterial". A efemeridade ou volatilidade de tais climas ou atmosferas criam frequentemente processos inesperados a partir de dinâmicas aparentemente sem relevância, sendo praticamente impossível definir o instrumento certo para que a acção municipal seja eficaz. Seja através de uma concentração anómala de "connectors" na Cidade em questão, seja na sequência de eventos aparentemente desencontrados e sem um fio condutor, a emergência de climas ou atmosferas favoráveis à inovação social tem seguramente a ver com a difusão de espírito de empreendimento com base em discursos não apenas económicos (Chris Steyaert e Jerome Katz, 2004; Chris Steyaert, 2000; Charles Spinoza e outros, 1997).

O que é importante aqui notar é que, em movimento, tais atmosferas introduzem dinâmicas de efeitos totalmente inesperadas na articulação entre os investimentos infraestruturais e imateriais, podendo gerar processos cumulativos virtuosos, com forte dinâmica de crescimento potencial. O que é pertinente discutir neste caso é se a criação espontânea ou induzida de atmosferas favoráveis ao empreendimento e à criatividade mantém ou não uma correlação significativa com a massa e densidade urbanas. Por outras palavras, se é também sensível às economias de aglomeração ou se, pelo contrário, reage mais à concentração de outros factores como a confiança ou a tolerância sociais. Esta questão não é despicienda, se pretendermos avaliar as margens de manobra que se oferecem às cidades do Eixo, com dimensões desiguais, inserção em dinâmicas de desenvolvimento territorial desigual e com potenciais de internalização também muito diversificados.

Finalmente, é fundamental anotar que o triângulo da figura 2 assenta em processos cumulativos. Por isso, tanto pode gerar dinâmicas virtuosas, como explicar a emergência de processos de empobrecimento urbano.

Adicionalmente, quando aplicada ao conjunto das 18 cidades do Eixo Atlântico, a figura pode também ser utilizada para definir domínios de cooperação potencial de modo a suprir quer insuficiências marcantes em alguns dos vértices, como principalmente suprir lacunas no miolo do triângulo, isto é, em termos de empreendimento social e privado.

Resumindo, reunindo os contributos metodológicos apresentados nas páginas anteriores e fazendo-os descer ao nível da Cidade e da sua área de influência imediata, conclui-se que, quando se fala de competitividade territorial (regional e urbana), emerge uma tríade indissociável:

Competitividade ⇔ Produtividade ⇔ Atractividade

Esta tríade decorre da visão sistémica atrás apresentada e permite diferenciar os níveis de intervenção possível dos poderes locais.

1.4. Notas de enquadramento sobre o(s) conceito(s) de inovação ajustados aos objectivos do estudo.

Embora o título do livro 3 (Inovação e Competitividade) sugira a forte interligação entre os temas e a eventual orientação do conceito de inovação para os temas da competitividade, outras abordagens podem ser questionadas sempre com o objectivo em mente de responder ao âmbito do estudo estratégico.

A orientação da abordagem da inovação para os temas da competitividade é um corolário da ambição dos objectos políticos da Cimeira de Lisboa em torno da transformação da União Europeia como o espaço mais competitivo a nível mundial, sobretudo no contexto em que a economia do conhecimento recebe um impulso simultâneo como factor organizador e determinante dessa trajectória de evolução.

A persistência dessa orientação é ainda visível em documentos de orientação recente[7], nos quais se reafirmam os domínios da excelência e da inovação tecnológica como factores-chave da competitividade da indústria europeia.

Trajectórias de acumulação de conhecimento e capacidade tecnológicos e perfil de especialização produtiva dos territórios estruturados pelas Cidades do Eixo.

Uma abordagem da inovação conduzida do ponto de vista da evolução para a excelência tecnológica e apoiada nos mais recentes contributos da economia do conhecimento coloca especiais dificuldades de aplicação a territórios como os que constituem a inserção natural das 18 cidades do Eixo Atlântico. Na verdade, uma abordagem desse tipo tende a privilegiar o acompanhamento dos factores que explicam a evolução da chamada fronteira tecnológica, na qual a Estratégia de Lisboa visa colocar a economia europeia. Regra geral, tal abordagem ao problema tende simultaneamente a não produzir um discurso ajustado aos países da difusão, ou seja, aqueles cuja trajectória tecnológica depende em primeira linha da disseminação do conhecimento gerado pela evolução dos países da fronteira.

Esta visão tende frequentemente a ser acompanhado de um enviesamento de análise que cristaliza em torno de um modelo linear de geração de progresso técnico. Esse modelo enviesado é caracterizado com mestria por Solow (1997: 23) nas suas célebres Kenneth Arrow Lectures proferidas em 1993 na Universidade de Stanford: “Os cientistas puros realizam descobertas sobre a natureza fundamental das coisas. Cientistas aplicados reduzem essas descobertas básicas a características mais mundanas de objectos

[7] Veja-se, nesse sentido, “Science and technology, the key to Europe's future - Guidelines for future European Union policy to support research Brussels”, COM (2004) 353 final - COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, 16.6.2004; Veja-se ainda todo o aparato de acompanhamento da Estratégia de Lisboa, baseado numa bateria de indicadores estruturais.

mais ou menos familiares. Cientistas ainda mais aplicados e engenheiros utilizam esse conhecimento para conceber novos produtos e novos processos de os conseguir a custos razoáveis. Os engenheiros transformam tudo isso em planos de produção operacionais, concebendo provavelmente novos tipos de bens de equipamento como parte desse processo. Finalmente, todo esse esforço intelectual repercute-se em produtividade mais elevada, seja porque os novos bens superam as alternativas que substituem, seja porque aumentam o nível de eficiência da produção, ou ambas."

A visão crítica de Solow consiste em demonstrar que o modelo linear (downstream) de geração de conhecimento técnico está longe de poder explicar a progressão do conhecimento e da inovação nas indústrias maduras, que se organiza sobretudo em função dos aumentos de produtividade gerados pela melhoria contínua e regular de produtos e processos.

Esta observação é para nós muito pertinente na medida em que a generalidade dos territórios industriais nos quais as cidades do Eixo Atlântico estão inseridas ou com quem mantêm relações de comando funcional não partilha as características típicas de zonas de fronteira tecnológica. Os sectores industriais designados, na tipologia de Keith Pavitt (1984), de sectores intensivos em escala ou intensivos em ciência ou têm uma presença pontual nestes territórios ou dependem de processos de investimento directo estrangeiro que tendem a concentrar nos países de origem e não de destino os seus *headquarters* em termos de conhecimento e inovação.

Os principais clusters industriais que animam esses territórios apresentam uma trajectória típica de inovação e de acumulação de conhecimento e capacidade tecnológicos que se organiza primeiro em função da difusão de equipamento e da transferência de tecnologia e evolui depois por meio de processos de inovação incremental em que o *"learning-by-doing"* e o *"learning-by-exporting"* desempenham um papel crucial.

A trajectória típica de acumulação de conhecimento e de capacidade tecnológicos estruturada a partir de processos de *"learning-by-doing"* e de *"learning-by-exporting"*coloca questões relevantes em matéria do papel que o processo de I+D+I pode assumir como alavanca dos processos de inovação. A investigação disponível concentra-se predominantemente no estudo de processos em que a economia do conhecimento a as actividades estruturadas de I+D+I constituem as alavancas da inovação tecnológica, alicerçadas sobretudo em empresas de base tecnológica e na organização empresarial que as caracteriza. Uma das características diferenciadoras destes processos é a endogeneidade das fontes de mudança tecnológica a nível empresarial. As empresas em questão ou dispõem de estruturas internas organizadas em termos de actividades de I+D+I ou comandam por via do financiamento ou da procura os processos de I+D+I realizados em instituições especializadas com forte proximidade ao tecido empresarial.

A expressão quantitativa destes processos nos territórios estruturados pelas 18 cidades do Eixo Atlântico é seguramente reduzida, o que não invalida que os diferentes contributos temáticos do Livro 3 se preocupem em identificar a presença deste tipo de empresas e as possibilidades de progressão dessa massa crítica. Um aspecto relevante a considerar nesta pesquisa é estudar se a presença nos territórios do Eixo de empresas de base tecnológica e da relevância associada da economia do conhecimento se concretiza de modo pontual

ou disperso ou se são identificáveis sinais da emergência de "clusters" neste domínio. As consequências que decorrem deste último padrão de localização para o perfil de especialização das cidades que pontuam nesses territórios marcam decisivamente os padrões da competitividade urbana.

A reduzida expressão da presença de empresas de base tecnológica nos territórios do Eixo Atlântico determina que o Livro 3 tenha de privilegiar a sua atenção nos principais clusters de especialização tradicional das duas regiões, cujos padrões de acumulação de conhecimento e capacidade tecnológicos se afastam dos que definem a progressão da fronteira tecnológica no mundo globalizado.

Entre os aspectos mais relevantes a ter em conta devem mencionar-se os seguintes:

- Padrões de mudança tecnológica nos principais clusters de especialização produtiva dos territórios do Eixo Atlântico;

- Formas típicas de inovação incremental nos clusters mais tradicionais (têxtil-vestuário, calçado, mobiliário), sobretudo as que se relacionam com ganhos sustentados de posição na cadeia de valor dos produtos no mercado internacional e com as questões das redes de design, comercialização e distribuição; nestes sectores, em que parece haver uma forte concorrencialidade entre os territórios galegos e nortenhos do Eixo, o confronto de modelos organizacionais entre as duas regiões assume particular importância;

- Potencial de oferta de serviços avançados às empresas apresentado pelas principais cidades do Eixo Atlântico do ponto de vista do seu contributo para a difusão de estratégias e de trajectórias de inovação entre os clusters mais representativos da especialização produtiva dos territórios do Eixo

- Principais constrangimentos estruturais à emergência e disseminação entre os clusters mais tradicionais de estratégias e trajectórias de inovação mais virtuosas e susceptíveis de assegurar uma mais intensa transferência inter-sectorial de recursos e consequente dinâmica de crescimento da produtividade;

- Margens de intervenção de políticas públicas a nível regional e local susceptíveis de valorizar e ampliar dinâmicas de inovação emergentes nos territórios do Eixo Atlântico.

A captação destes aspectos é coerente com o conceito amplo de inovação que utilizaremos: "Primeiro, a inovação é definida como um processo contínuo cumulativo envolvendo não apenas inovação radical e incremental, mas também a difusão, absorção e utilização de inovação. Segundo, o principal determinante da inovação não é necessariamente a ciência. A inovação é vista como um processo de aprendizagem interactiva que se observa em conexão com actividades correntes a nível da produção e das vendas." (Bengt-Åke Lundvall, 2004: 534).

A relevância dos aspectos institucionais.

A relevância dos aspectos institucionais no conjunto dos determinantes da inovação tem vindo progressivamente a sobrepor-se às dúvidas por muito alimentadas sobre a pertinência do conceito de sistema de inovação (R. Nelson, 1993; Bengt-Åke Lundvall, 2004).

Na sua acepção de sistema nacional, utilizaremos nos nossos trabalhos os contributos evolucionistas para a sua definição (C. Freeman, 1995 e 2004; R. Nelson, 1993; Bengt-Åke Lundvall, 2002 e 2004). De acordo com esta orientação, o conceito de sistema nacional de inovação: i) Constitui uma síntese das principais regularidades históricas evidenciadas pela investigação empírica sobre processos de inovação; ii) Acentua a relevância do Estado-nação; iii) Representa um meio potencial de mobilização dos agentes económicos e institucionais em torno de objectivos de inovação; iv) Constitui um quadro ao serviço da coordenação inter-institucional de políticas públicas "innovation-oriented" (Bengt-Åke Lundvall, 2004).

A relevância do conceito de sistema nacional de inovação que integra domínios como as características organizacionais inter e intra-firmas, a governança das empresas, os sistemas educativo e de formação, as infra-estruturas tecnológicas prestadoras de serviços às empresas e as políticas públicas orientadas para a inovação está parcialmente representada na visão sistémica da competitividade empresarial que apresentámos na página 10 deste documento. O sistema nacional de inovação distribui-se quer pelo domínio da função empresarial colectiva que integra o referido esquema, quer pelas infra-estruturas públicas que funcionam como externalidades da competitividade empresarial, quer ainda pelo seu contributo para a oferta de factores de produção primários, particularmente do capital humano, para além de partilhar a centralidade do esquema, isto é, a sua articulação com as firmas.

A integração dos determinantes institucionais da inovação na abordagem do Livro 3 coloca-nos dois tipos de problemas que os contributos temáticos focados sobre estes sub-temas têm de resolver:

- Primeiro, é necessário ter em conta que os sistemas nacionais de inovação de Espanha e de Portugal apresentam características estruturais muito diferenciadas, sendo mesmo de questionar no caso português se o quadro institucional vigente preenche os requisitos do conceito de sistema nacional de inovação (António Manuel Figueiredo, 2003);

- Segundo, questão ainda mais complexa de ultrapassar, é necessário discutir se o conceito de sistema nacional de inovação pode ser utilizado para construir o conceito de sistemas regionais de inovação; esta questão não é seguramente importante para as cidades portuguesas do Eixo Atlântico, já que no caso português nem a territorialização do sistema nacional existente é satisfatória, nem há uma política regional de inovação; a questão é sobretudo relevante no caso galego, onde existe uma autonomia regional e estão no terreno políticas e instituições orientadas para objectivos de inovação regional; o contributo dirigido pelo Professor Andrés Faiña equaciona o sistema regional galego (capítulo 5), sendo também nesse capítulo apresentados elementos sobre a realidade das cidades nortenhas do Eixo, devidamente inseridos nas características do sistema português.

Esta última questão reveste-se de importância suplementar na justa medida em que o perfil de especialização produtiva das regiões Norte e Galiza se organiza em torno de clusters com forte correspondência com territórios estruturados por cidades do Eixo Atlântico. O cluster automóvel implantado na Galiza e emergente no Norte e os clusters do vestuário e do mobiliário, bem como a economia do vinho e do agro-alimentar apresentam-se nas duas regiões com forte territorialização, suscitando o tema de saber se o sistema nacional de inovação em Portugal e os sistemas nacional/regional na Galiza estão organizados de modo a apoiarem eficazmente as trajectórias de inovação destes sectores, com proximidade e integração bastantes com o correspondente tecido de firmas.

A questão dos indicadores de suporte.

A bibliografia disponível sobre indicadores de caracterização quer a nível da União Europeia, quer da OCDE, concentra-se em indicadores de caracterização dos sistemas nacionais de inovação e das suas performances. Será, por isso, difícil encontrarmos disponíveis indicadores comparativos sobre a dimensão regional desses sistemas nacionais. Isso não invalida a hipótese de, estando disponíveis os indicadores respeitantes aos sistemas nacionais de inovação de Espanha e Portugal e conhecida que é a publicação de alguns dados no âmbito das Comunidades Autónomas espanholas, procurarmos completar essa informação de enquadramento com informação recolhida ao nível dos territórios do Eixo Atlântico, embora não necessariamente numa base comparativa internacional.

A título de exemplo, pode referir-se a bateria de indicadores estruturais que o processo de monitoragem e acompanhamento da Estratégia de Lisboa dedica à questão da inovação e da investigação, disponíveis a título gratuito no endereço:

(http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/printproduct/EN?catalogue=Eurostat&product=struct-EN&mode).

O domínio da inovação e investigação é inserido num conjunto amplo de domínios em que constam dados macroeconómicos globais, sobre o emprego, reforma económica, coesão social e ambiente, dos quais pode ser destacada para os nossos objectivos parte dos indicadores macroeconómicos sobretudo os relacionados com a produtividade.

INDICADORES ESTRUTURAIS DE ACOMPANHAMENTO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA PARA O DOMÍNIO DA INOVAÇÃO E INVESTIGAÇÃO	
ir010	Despesa em Recursos Humanos
ir021	Despesa total em I&D
ir022	Despesa em I&D por origem de fundos : indústria
ir023	Despesa em I&D por origem de fundos: governo t
ir024	Despesa em I&D por origem de fundos: exterior
ir031	Nível de acesso à Internet – famílias
ir032	Nível de acesso à Internet – empresas
ir041	Total de licenciados em Ciência e Tecnologia
ir042	Idem – mulheres
ir043	Idem – homens
ir051	Patentes EPO
ir052	Patentes USPTO
ir061	Investimentos de capital de risco – estádio inicial
ir062	Idem – expansão e substituição
ir071	Despesas em tecnologias de informação
ir072	Despesas em tecnologias de comunicações
ir080	Comércio electrónico – Percentagem de volume de negócios em comércio electrónico
ir091	Nível educacional dos jovens – total
ir092	Idem – mulheres
ir093	Idem – homens

Este painel de indicadores tem a grande vantagem de apresentar actualmente uma grande visibilidade junto dos poderes públicos nacionais, na medida em que constituem a base do acompanhamento e regulação dos resultados das diferentes políticas públicas estruturais conduzidas em função dos objectivos da Estratégia de Lisboa e posteriores decisões do Conselho Europeu sobre a matéria. Para além disso, constitui um referencial para as acções a submeter ao co-financiamento de Fundos Estruturais no período de 2007 a 2013.

A OCDE publica também quadros de bordo de ciência e tecnologia que podem também ser utilizados como referenciais para a construção de indicadores pertinentes, embora também sejam organizados segundo uma lógica exclusiva de comparação entre sistemas nacionais de inovação. Os problemas de definição de bases regionais de informação compatíveis para assegurar essa aplicação são similares aos suscitados pelo painel de indicadores estruturais da União Europeia.

Mais recentemente, a publicação dos World Knowledge Competitiveness Index e European Competitiveness Index para os anos de 2003 e 2004 pela Robert Huggins Associates, Wales-United Kingdom contempla indicadores que são calculados para o nível regional, com grande predomínio para as mega-aglomerações urbanas a nível mundial. A situação de Portugal e Espanha é desigual e não proporciona o mesmo poder comparativo. No primeiro indicador, em relação a Portugal, nem o País nem qualquer região surgem representadas no cálculo, o mesmo não acontecendo em relação a Espanha, surgindo representados quer o País, quer a Comunidade de Madrid. No caso do segundo indicador, a situação é mais favorável, pois estão representados quer os países, quer algumas comunidades autónomas espanholas.

À medida que os sub-temas previstos para o livro 3 sejam desenvolvidos, exploraremos a possibilidade de construir um painel de indicadores que sistematize os referenciais disponíveis. ajustados às disponibilidades de informação oficial disponível para as unidades NUTE II e NUTE III.

1.5. A questão das unidades estatísticas pertinentes.

A escolha das unidades estatísticas pertinentes para organizar os estudos de caracterização do 2º Estudo Estratégico das 18 cidades do Eixo Atlântico constitui uma questão que é praticamente transversal aos três livros que estruturam o projecto. Se é verdade que as matérias agrupadas em cada um dos livros suscitam, a esse respeito, diferentes exigências em termos de definição de unidades espaciais pertinentes, não pode ignorar-se que a disponibilização de informação estatística credível sobre a unidade "Município" e sobre as áreas urbanas associadas constitui o principal factor de perturbação comum aos três livros do estudo.

O domínio da inovação e da competitividade não foge a essa regra, podendo mesmo dizer-se que essa tipologia de problemas adquire nestes temas uma acuidade acrescida. De facto, a informação de carácter económico disponível ao nível da unidade "Município" é ainda pouco diversificada e não permite seguramente suportar, do ponto de vista quantitativo, a ambição e diversidade de temas que a abordagem à inovação e competitividade nas cidades do Eixo apresentam. Não espanta, por isso, que na grande maioria dos sub-temas que suportam este domínio de análise tenhamos de recorrer a outras unidades espaciais de referência para viabilizar o esforço de caracterização quantitativa que se pretende realizar.

No entanto, gostaríamos de assinalar que, neste caso, pode aceitar-se a perspectiva de resignação que transparece da conhecida expressão "há males que vêm por bem". Em nosso entender, dificilmente a unidade espacial "Município" constituirá uma unidade estatística pertinente para abordar os temas da inovação e da competitividade, sobretudo se os pensarmos à escala comparativa dos recursos e das competências das cidades do Eixo Atlântico face aos restantes espaços do território europeu.

A fundamentação desta posição integra considerações que se articulam com os conceitos de inovação e de competitividade que desenvolveremos em secções seguintes deste contributo metodológico. Antecipando algumas dessas considerações, pode dizer-se que, não sendo totalmente impossível a extensão dos conceitos de competitividade e de sistemas de inovação aos ambientes locais (competitividade de cidades ou sistemas locais de inovação constituem, por exemplo, problemáticas referenciadas), a investigação teórica e empírica

mais sólida tende a concentrar-se territorialmente na unidade "meso" da região. Essa unidade "meso" tanto pode ser em alguns casos a das NUTE II, como, em alguns casos menos frequentes, o das NUTE III.

No caso das cidades do Eixo Atlântico, para além desses argumentos, há outros de natureza estratégica, que se prendem com as comparativamente reduzidas massas críticas de recursos potenciadores da inovação e competitividade que as cidades apresentam quando se perfilam isoladas e, para além disso, destacadas das suas áreas de influência tradicional. Assim, a utilização pura e simples da unidade estatística "Município", não só enfrenta dificuldades de operacionalização por ausência de informação estatística oficial suficientemente diversificada, como penalizaria estrategicamente a apresentação das cidades do Eixo Atlântico como espaço de inovação e competitividade referenciável no plano da UE alargada.

Neste contexto, se bem que a disponibilidade de informação estatística municipal sobre temas de inovação e competitividade deva ser integrada positivamente na nossa abordagem, consideraremos para efeitos de construção de indicadores relevantes as cidades do Eixo Atlântico no contexto das suas áreas de influência. Duas opções se colocam a este respeito. Por questões de comodidade de sistematização de informação estatística credível, a unidade espacial NUTE III será preferencialmente considerada no caso das Cidades portuguesas do Eixo. Contudo para alguns indicadores, os critérios de disponibilidade de informação apontarão para a região NUTE II como unidade mais pertinente, sobretudo em tudo que diga respeito aos factores determinantes da inovação e à construção de referenciais pertinentes para a aplicação do conceito de sistemas regionais de inovação.

Para as Cidades galegas a unidade NUTE III não é considerada adequada, tendo os autores (ver Fernando Laxe, capítulo 4) optado por agregações oficialmente reconhecidas, mas não identificadas com a NUTE III.

Quer isto significar que, em termos de factores determinantes da inovação e da competitividade, as cidades do Eixo Atlântico têm de ser apresentadas do ponto de vista dos territórios que ajudam a estruturar no contexto da Euro-Região, cuja governança (governance) o estudo estratégico terá de analisar.

Tal como será referido em secções seguintes, esta conclusão de ordem geral deve ser objecto de reconsideração atenta para cada uma das famílias de variáveis que os temas da competitividade e da inovação irão trazer ao desenvolvimento do Estudo. É possível que para certos domínios temáticos as questões das fontes de informação disponível possam sobrepor-se aos argumentos de natureza conceptual. Assim, por exemplo, iremos seguramente encontrar diferenças consideráveis entre a informação disponível respeitante aos stocks de capital humano e aos indicadores concernentes ao potencial de investigação e desenvolvimento (I+D+I). Será legítimo esperar nos primeiros uma maior disponibilidade de informação reportada à escala local e, por conseguinte, susceptível de ser agregada numa base de área de influência das Cidades. Já no segundo grupo de variáveis, com a excepção da informação reportada a Universidades ou Centros de Investigação por conseguinte susceptível de ser associada às cidades de implantação dessas Universidades e Centros de Investigação, o panorama mais frequente será a existência de informação comparável apenas para a unidade NUTE II. O modo de organização espacial dos sistemas nacionais de inovação de Espanha e Portugal tenderá a condicionar esta questão.

Finalmente, justifica-se uma breve referência ao domínio de estudo centrado no sector agro-florestal. A integração deste domínio num estudo de base eminentemente urbana coloca questões delicadas, já que a sua consideração se ajusta mais pertinentemente a um estudo territorial de base regional. Interessa por isso clarificar antecipadamente esta questão de modo a orientar o trabalho coordenado pelo Professor Américo Mendes (Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica – Porto). De acordo com a metodologia e conceitos assumidos pela coordenação do livro 3, o sector agro-florestal relevará na medida em que a sua dinâmica de evolução condiciona o perfil de especialização, designadamente em termos de serviços e base institucional, das Cidades do Eixo Atlântico. Face ao pragmatismo que o calendário de execução do estudo recomenda, a aplicação deste critério conduzir-nos-á a considerar as cidades mais interiores do Eixo Atlântico (Monforte de Lemos, Lugo e Ourense, Vila Real, Régua, Chaves e Bragança) como sendo as que exigirão uma maior atenção à dinâmica de evolução do sector agro-florestal. Nestes casos, a unidade NUTE III poderá constituir a referência espacial mais pertinente para captar as consequências que a dinâmica de evolução do sector agro-florestal tenderá a produzir no perfil de especialização das correspondentes cidades e na geração de rendimento para os seus habitantes.

Referências bibliográficas.

Ahmad, Nadim, Lequiller, François, Marianna, Pascal, Pilat, Dirk, Schreyer, Paul e Wolfl, Anita (2003), "Comparing growth in GDP and labour productivity: measurement issues", OECD Statistics Briefs, Dezembro.

Ahn, Sanghoon (2002), "Competition, Innovation and Productivity Growth: a review of theory and evidence, *OCDE ECONOMICS DEPARTMENT WORKING PAPERS NO. 317*, Paris: OCDE.

Badinger, Harald, Muller, Werner G. e Tondl, Gabriele (2004),"Regional Convergence in the European Union, 1985-1989: a Spatial Dynamic Panel Analysis", *Regional Studies*, volume 38, nº 3, Maio.

Barata, Isabel e Diogo, Aucendina (2000), Breve Caracterização da Economia Espanhola, Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica (GEPE), pp.32, http://www.gee.min-economia.pt/resources/docs/publicacao/DT/dt29.pdf

Bassanini, Andrea e Scarpetta, Stefano (2001), "Does Human Capital matter for growth in OECD countries? – evidence from pooled mean-group estimates", OECD ECONOMICS DEPARTMENT WORKING PAPERS No. 282.

Begg, Iain (1999), "Cities and Competitiveness", *Urban Studies*, volume 36, nº 5/6, pp.795-809.

Begg, Iain (editor) (2002), *Urban Competitiveness – policies for dynamic cities*, Bristol: The Policy Press.

Blanke, Jennifer; Paua, Fiona e Sala-i-Martin, Xavier (2003), "The Growth Competitiveness Index: Analysing Key Underpinnings of Sustained Economic Growth", in *The Global Competitiveness Report 2002*, World Economic Forum.

Budd, Leslie (2004), "Conceptual framework for Competitiveness", *Regional Studies*, volume 38, nº 9, Dezembro.

Camagni, Roberto (2002), "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading", *Urban Studies*, volume 39, nº 13, pp.2395-2411.

Chorincas, Joana; Marques, Isabel e Félix, José (2001), Clusters e Política de Inovação- Conceitos, Experiências Europeias e Perspectivas de Aplicação a Portugal, Prospectiva e Planeamento, Vol.7, 43-104 pp., Departamento de Prospectiva e Planeamento, http://www.dpp.pt/Clusters.pdf [Acedido em 31.05.04]

Cohen, Daniel e Soto, Marcelo (2001), "Growth and Human Capital: good data, good results", OECD Development Centre Technical Paper nº 179, Paris: OECD.

Costa, José (coordenação) (2002), Compêndio de Economia Regional, APDR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional; Cap. 7 Teorias de Inovação de Base Territorial, pp.285-360, Coimbra: APDR.

Delgado Rodriguéz, M.J. e Álvarez Ayuso, I (2003), "Eficiencia técnica y convergência en los sectores productivos regionales", *Investigaciones Regionales*, nº 3, Outono.

DGDR (2001), *As Infra-estruturas produtivas e a competitividade das regiões e cidades portuguesas*, Estudo realizado por Quaternaire Portugal/Oliveira das Neves Consultores/Augusto Mateus & Associados, Lisboa: DGDR.

ECORYS (2003), A Study on the Factors of Regional Competitiveness, Rotterdam.

European Commission (2002), *Innovation tomorrow - Innovation policy and the regulatory framework: Making innovation an integral part of the broader structural agenda*, estudo realizado por Louis Legrand & Associés / PREST (University of Manchester) /ANRT – France, Innovation papers No 28, Bruxelas: EC.

European Commission (2003*), European Competitiveness Report 2003, Commission Staff Working Document, Brussels: EC.*

European Commission (2004), *Science and technology, the key to Europe's future - Guidelines for future European-Union policy to support research*, COM (2004) 353 final, June, Brussels: EC.

European Commission (2004), *Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe*, COM (2004) 274 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, 20 April, Brussels: EC.

Fagerberg, Jan (2002), *Technology, Growth and Competitiveness*, Cheltenham: Edward Elgar.

Figueiredo, António Manuel (coordenador) (2003), Estudo de Avaliação Intercalar do Quadro Comunitário de Apoio de Portugal 2000-2006, estudo realizado pelo consórcio Quaternaire Portugal/Cedru/ Tis.pt para a Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Dezembro, Lisboa: DGDR.

Figueiredo, António Manuel e Silva, Mário Rui (2004), "Factores territoriais e institucionais de internacionalização da Cidade-região", paper apresentado ao Congresso Porto Cidade-Região, em vias de publicação pela Reitoria da Universidade do Porto.

Foss, N e Knudsen, C (eds) (1996), *Towards a competence theory of the firm*, Londres: Routledge.

Freeman, C. (1995), "The National Innovation System in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, volume 19, pp.5-24.

Freeman, C. (2004), "Technological Infrastructure and International Competitiveness", *Industrial and Corporate Change*, volume 13, nº 3, pp.541-569.

Fuente, Angel de la e Ciccone, Antonio (2003), *Human capital in a global and knowledge-based economy - FINAL REPORT*, Brussels: European Commission.

Gardiner, Ben; Martin, Ron; Tyler, Peter (2004), "Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions", *Regional Studies*, volume 38, nº 9, Dezembro.

Guellec, Dominique e van Pottelsberghe de la Potterie, Bruno (2001), «Recherche- Développement et Croissance de la productivité: Analyse des données d'un panel de 16 pays OCDE», *Revue économique de l'OCDE n° 33*, 2001/II.

INE - Instituto Nacional de Estatística e IGE – Instituto Galego de Estadística (2003), *Anuário Estatístico Galicia – Norte de Portugal 2000-2001*, pp.175, Lisboa: INE e IGE.

INTELI –Inteligência em Inovação (2003), Nunca é Cedo para Mudar Portugal, Coord: Felizardo, José; Selada, Catarina e Videira, Alexandre. Lisboa: INTELI, pp.246.

Kitson, Michael; Martin, Ron ;Tyler, Peter (2004), "Regional Competitiveness: an Elusive yet Key Concept?", *Regional Studies*, volume 28, nº9, Dezembro.

Krugman, Paul (1994), "Competitiveness – a dangerous obsession", *Foreign Affairs*, volume 73, pp.28-44.

Krugman, Paul (1996), "Making sense of the competitiveness debate", *Oxford Review of Economic Policy*, volume 12, pp.17-35.

Laxe, Fernando González (direcção) (1992), *Estrutura Económica de Galicia*, Madrid: Editorial Espasa Calpe.

Lawson, Clive (1999), "Towards a competence theory of the region", *Cambridge Journal of Economics*, volume 23, pp.151-166.

Lundvall, Bengt-Åke (editor) (1992), *National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter.

Lundvall, Bengt-Åke (2002), *Innovation, Growth and Social Cohesion: The Danish Model*, London: Elgar.

Lundvall, Bengt-Åke (2004), "Introduction to 'Technological Infrastructure and International Competitiveness', *Industrial and Corporate Change*, volume 13, nº 3, 531-539.

Mas Verdú, F.F. (2003), "Centros Tecnológicos y sistemas regionales de innovación: modelos europeus", *Investigaciones Regionales, nº 3, Outono.*

Meixide Vecino, Alberto (coordenador) (2003), *A Economia Galega – Informe 2002*, CIEF . Centro de Investigación Económica y Financiera, Fundación Caixa Galicia, Série Informes Anuais nº 17.

Meixide Vecino, Alberto (coordenador) (2002), *A Economia Galega – Informe 2000-2001*, CIEF. Centro de Investigación Económica y Financiera, Fundación Caixa Galicia, Série Informes Anuais nº 16.

Meixide Vecino, Alberto (coordenador) (2001), A Economia Galega – Informe 1999-2000, CIEF. Centro de Investigación Económica y Financiera, Fundación Caixa Galicia, Série Informes Anuais nº 15.

Ministerio de Ciencia y Tecnología – España (2003), Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica, Dirección General de Investigación, Indicadores de Ciencia e Tecnología, España, 2002, pp.73, http://www.mcyt.es/asp/publicaciones/pdf/Indicadores%202002.es.pdf

Nelson, R.R. (1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

NORDREGIO (2003), *The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, European Spatial Planning Observation Network (ESPON) Project 1.1.1., Third Interim Report, Stockholm (com participação de António Manuel Figueiredo e Teresa Sá Marques), Stockholm.

Observatório da Ciência e Ensino Superior (2003), Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional (IPCTN) 2001, http://www.oces.mces.pt/documentos.index.jsp [Acedido em 05.12.03]

OECD (2002), *Redefining Territories –The Functional Regions*, estudo coordenado por Nadine Cattan, Paris: OCDE.

OECD (2003), ICT and Economic Growth – Evidence from OECD countries, industries and firms, Paris: OECD.

OECD (2004), The Economic Impact of ICT – measurement, evidence and implications, Paris: OECD.

O'Mahony, Mary e Van Ark, Bart (2003), *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective - Can Europe Resume the Catching-up Process, Enterprise Publications*, Bruxelas: European Commission –DG Enterprise.

Pack, Howard (2001), *Industrialization Options for the Poorest Countries*, Background Paper for Human Development Report, 2001, The Department of Public Policy and Management, The Wharton School, University of Pennsylvania.

Pavitt, Keith (1984), "Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory", *Research Policy*, volume 13, pp.343-373.

Pessoa, Argentino e Silva, Mário Rui (2001), Padrões de I&D: Portugal no contexto das OCDE in Como está a economia portuguesa? Comunicações apresentadas à IV Conferência sobre Economia Portuguesa, CISEP: Centro de Investigação sobre a Economia Portuguesa, pp. 775-196.

Pina, Álvaro e St. Aubyn, Miguel (2002), Public Capital, Human Capital and Economic Growth: Portugal: 1977-2001, 14 pp, Departamento de Prospectiva e Planeamento, http://www.dpp.pt/pdf/Public_Capital.pdf [Acedido em 31.05.04]

Porter, Michael E. (1979), *On Competition and Strategy*, Harvard Business Review Paperback nº 90079.

Porter, Michael E. (1990 e 1998), *The Competitive Advantage of Nations*, London: Mac Millan.

Porter, Michael E. (2002), "Building the microeconomic foundations of prosperity: Findings from the microeconomic competitiveness index", in *The Global Competitiveness Report 2002*.

Portugal, Programa Integrado de Apoio à Inovação (PROINOV), Produtividade e Competitividade: Elementos sobre o Desempenho da Economia Portuguesa, 33pp. http://www.proinov.gov.pt/dataimages/documentos/D012.pdf [Acedido em 04.06.04]

Portugal, Programa Integrado de Apoio à Inovação (PROINOV), Portugal 2006: Um Novo Modelo de Crescimento, 11 pp., http://www.proinov.gov.pt/dataimages/documentos/D016.pdf [Acedido em 04.06.04]

Portugal, Programa Integrado de Apoio à Inovação (PROINOV), Para uma Política de Recursos Humanos de Apoio à Inovação, 10 pp., http://www.proinov.gov.pt/dataimages/documentos/D017.pdf [Acedido em 04.06.04]

Prahalad, C e Hamel, G. (1990), "The core competence of the corporation", *Harvard Business Review*, volume 68, nº 3, pp.79-91.

Prahalad, C. e Ramaswamy, Venkat (2004), *The Future of Competition – co-creating value with customers*, Massachussets: Harvard University Press.

Rodrigues, José (2001), A Nova Aposta do Norte – os Clusters de Inovação, http://www.janelanaweb.com/digitais/clusters.html [Acedido em 21.05.04]

Rodrigues, José (2001), Vigo Olha para o Sul, http://www.janelanaweb.com/digitais/vigo.html [Acedido em 21.05.04]

Rodrigues, José (2001), Logistica na fachada Atlântica Peninsular – O Contra-ataque ao Mediterrâneo, http://www.janelanaweb.com/manageme/fachada.html [Acedido em 21.05.04]

Sala-i-Martin, Xavier (2003), *Executive Summary of the Global Competitiveness Report 2003*, World Economic Forum.

Sarpetta, Stefano, Hemmings, Philip, Tressel, Tierry e Woo, Jaejoon (2002), "The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics – evidence from micro and industry data", OECD Working Paper nº 329.

Solow, Robert M. (1997), *Learning from 'Learning by Doing' – lessons for economic growth*, Stanford-California: Stanford University Press.

Spiezia, Vincent (2003), "Measuring Regional Economies", *OECD Statistics Brief, nº 6*, Outubro, Paris: OECD.

Turok, Ivan (2004), "Cities, Regions and Competitiveness", *Regional Studies*, volume 38, nº 9, Dezembro.

Verspagen, Bart (2001), "Economic Growth and Technological Change: an Evolutionary Interpretation", *OCDE STI Working Papers*, Paris: OCDE.

Cybergrafia.

CEAGA, Cluster de Empresas de Automacion de Galicia, http://www.ceaga.es/

IGE, Instituto Galego de Estadística, http://ige.xunta.es/ga/home.htm

Parque Tecnolóxico de Galicia, http://www.ptg.es/index.htm

Ministerio de Ciencia y Tecnologia, Plan I+D+I, http://www.mcyt.es/planidi/

PROINOV – Programa de Apoio à Inovação, http://www.proinov.gov.pt/

COTEC Portugal - http://www.cotec.pt/

UMIC – Unidade de Missão para a Inovação e o Conhecimento, http://www.umic.pcm.gov.pt/UMIC/

EUROSTAT - http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/

INE – Instituto Nacional de Estatística, http://www.ine.pt/apresent/apresent.html

Janelanaweb, http://www.janelanaweb.com/

GEE – Gabinete de Estudos e Estratégia, Ministério da Economia, http://www.gee.min-economia.pt/site/gepe_home_pt00.asp

OCES – Observatório de Ciência e Ensino Superior, Ministério da Ciência e Ensino Superior, http://www3.oces.mces.pt/index.php

DPP – Departamento de Planeamento e Prospectiva, Ministério das Finanças, http://www.dpp.pt/

CAPÍTULO 3

CONDICIONANTES NACIONAIS E REGIONAIS DOS NÍVEIS DE INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE DAS 18 CIDADES DO EIXO ATLÂNTICO E SUAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA

Antonio Manuel Figueiredo

Universidad de Porto. Quaternaire.

1. Relevância dos factores estruturais de âmbito nacional e regional.

Os primeiros Estudos Estratégicos do Eixo Atlântico concederam a estes aspectos uma importância muito particular, tal como decorre da leitura do relatório temático "O Sistema Urbano no Eixo Atlântico", oportunamente publicado.

Na página 67 desse relatório temático, chama-se a atenção do leitor para a relevância do enquadramento nacional e regional, como factor a ter em conta na avaliação da dimensão económica das cidades do Eixo Atlântico. Nessa referência, faz-se também menção às já reiteradas dificuldades de homogeneização entre a informação económica de base local e municipal de origem galega e nortenha, circunstância que reforça consideravelmente a relevância dos enquadramentos de base nacional e regional.

Face à avaliação de situação que suporta os segundos Estudos Estratégicos, entendemos que continua a justificar-se explicitar que os níveis de inovação e competitividade das 18 cidades do Eixo Atlântico devem ser compreendidos nos contextos nacional e regional onde as mesmas se inserem.

Tendo em vista os argumentos então aflorados nos primeiros Estudos Estratégicos, há duas razões que justificam que se continue a dar relevância a estes aspectos.

Em primeiro lugar, não se registaram progressos sensíveis em termos de homogeneização de fontes de informação municipal de base económica e produtiva. Continua a não existir uma base consistente e homogénea de medida do produto per capita concelhio em Portugal, o que dificulta qualquer tentativa de harmonização dos valores concelhios com os valores da renda per capita dos municípios galegos. Daí a relevância de manter o enquadramento de base regional.

Em segundo lugar, no período decorrido entre a publicação dos primeiros Estudos Estratégico e a conclusão do presente trabalho, as principais alterações observaram-se sobretudo no capítulo das economias nacionais e regionais, já que é nesse plano que têm vindo a manifestar-se as principais consequências da alteração da envolvente internacional.

A relevância dos factores nacionais e regionais na avaliação da dimensão económica das cidades do Eixo Atlântico explicava-se, então, sobretudo pela dimensão dos desequilíbrios que atravessavam o espaço ibérico e a sua relação com o sistema urbano do Eixo Atlântico.

Vale a pena recordar a esse respeito os valores de referência do PIB per capita em 1990.

Quadro nº 3.1. Desvios de desenvolvimento no espaço ibérico no início da década de 90.

País - Região	PIB pc 1990 ECU	PIB pc 1990 PPC	Índice PIB pc ECU	Índice PIB pc PPC
Espanha	9939	10924	78,8	80,2
Galiza	7603	8357	60,3	61,3
Madrid	12611	13628	100	100
Portugal Continente	5012	8137	39,7	59,7
Norte	4391	7128	34,8	52,3
Lisboa	6748	10955	53,5	80,4
Fonte: Primeiros Estudos Estratégicos – Relatório Temático O sistema urbano no Eixo Atlântico, 1996				

A força dos números anteriores é muito expressiva. Para além da dimensão desigual que o espaço ibérico apresenta, eram flagrantes os desvios que as regiões da Galiza e do Norte de Portugal apresentavam face às principais regiões metropolitanas de Madrid e Lisboa, as quais também mantinham entre si um desvio não despiciendo. O peso territorial das áreas de população rural e envelhecida (sobretudo no caso galego) influenciam os valores.

A ponderação dos valores destes desvios em 2001 é em si própria ilustrativa da sua relevância:

Quadro nº 3.2. Desvios de desenvolvimento no espaço ibérico em 2001.

País - região	Índice PIB pc PPC 2001
Espanha	75,0
Galiza	59,2
Madrid	100
Portugal -Continente	63,0
Norte	50.7
Lisboa	84.3
Lisboa (nova versão de NUTE) (a)	93.5
Fonte: 3º Relatório da Coesão, 2004; (a) Como é conhecido, a antiga região de Lisboa e Vale do Tejo foi estatisticamente dividida pela região Centro, Alentejo e a nova região metropolitana de Lisboa.	

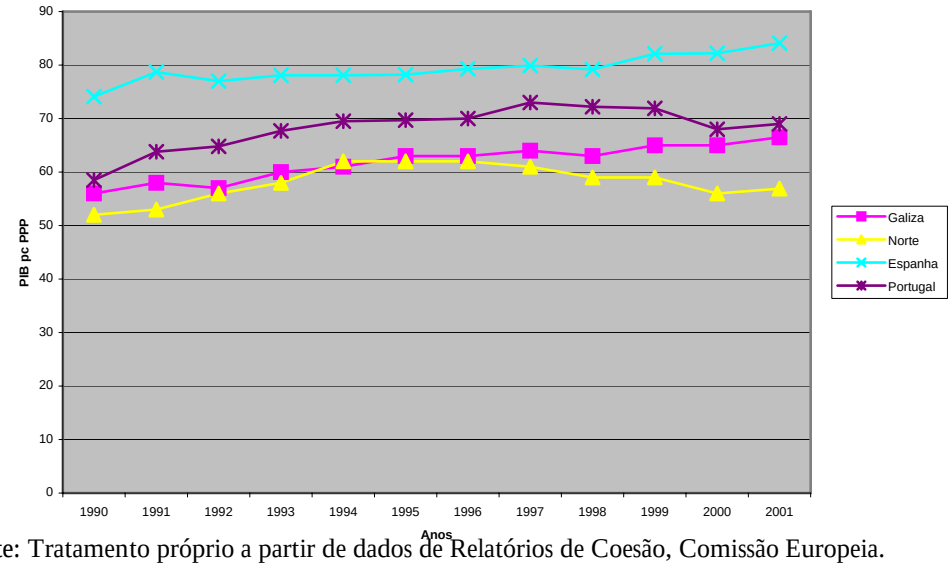
Os números anteriores esclarecem que as regiões da Galiza e do Norte de Portugal não reduziram os seus desvios face à região mais desenvolvida de cada país, tendo antes pelo contrário visto aumentar esse fosso. Por outro lado, é também visível que, mesmo na sua composição anterior, a região de Lisboa e Vale do Tejo logrou aproximar-se da região madrilena, aproximando-se mesmo de modo significativo quando se considera a versão actual da NUTE II Lisboa que coincide largamente com o conceito de região metropolitana. Nesse caso, Lisboa tem já um PIB per capita à PPC de 93,5% do valor madrileno, valor que anuncia de facto uma convergência-sigma[1] significativa.

A principal conclusão a retirar destes muito elementares é a seguinte:

> Para além do tema dos desequilíbrios na Europa das Cidades e das Regiões a que a constituição do Eixo Atlântico está indelevelmente associada, regista-se também um problema de natureza nacional e regional. As regiões Galiza e Norte de Portugal vêm a distância às regiões mais desenvolvidas dos territórios nacionais aumentar. Por conseguinte, as agora 18 cidades do Eixo Atlântico partilham espaços territoriais de inserção que revelam dinamismos insuficientes quando confrontados com os territórios mais dinâmicos de ambos os países. Assim sendo, para além de ganhos de dinâmica no seio da Europa das regiões e das cidades, as 18 cidades do Eixo Atlântico têm também agendas políticas nacionais e regionais a promover no âmbito da sua estratégia de cooperação e concertação de políticas.

A evolução do PIB per capita no período de 1990-2001 para as regiões da Galiza e do Norte de Portugal, contrastada com a de Espanha e Portugal, constitui também um importante factor de enquadramento a nível regional a ter em conta:

Gráfico nº 3.1. - PIB pc (PPC) 1990-2001 no espaço ibérico



Fonte: Tratamento próprio a partir de dados de Relatórios de Coesão, Comissão Europeia.

[1] Convergência medida por indicadores de disparidade (de dispersão estatística de produtos per capita) e não pela via dos ajustamentos econométricos que dão origem, regra geral, aos estudos de convergência beta, absoluta e condicional.

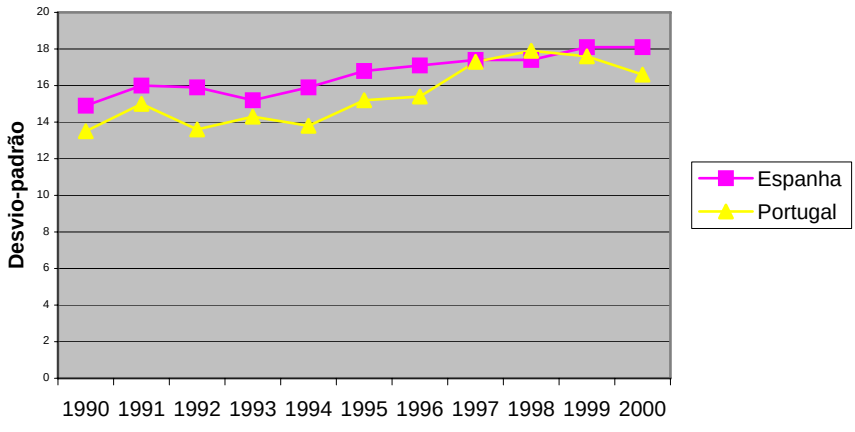
Mesmo tendo em conta as dificuldades que os relatórios da coesão têm evidenciado em estabilizar uma série consistente para os valores do PIB per capita à PPC, o comportamento das séries anteriormente apresentadas é muito sugestivo. A figura não só ilustra a relevância das dimensões nacionais, como evidencia também como é particular o processo de convergência/divergência entre as duas regiões.

No primeiro caso, a evolução observada até 1997 parece traduzir os efeitos positivos da integração europeia e, por essa via, da mais profunda integração do mercado ibérico. Porém, a partir dessa data, a evolução da economia portuguesa evidencia dificuldades em tirar partido desse processo de integração, reaparecendo o aumento dos desvios de PIB per capita entre as duas economias. Por sua vez, a relação entre as duas economias regionais segue um padrão idêntico de comportamento, embora a retoma dos desvios de produto per capita se inicie mais cedo do que no plano nacional.

Este resultado constitui um importante elemento a ter em conta na evolução da Euro-região e da dimensão económica das cidades do Eixo Atlântico. Estas últimas inserem-se num espaço regional que não tem beneficiado sempre do processo de integração ibérica, para além do facto de que o próprio mercado ibérico revelou nos últimos 4 anos sinais de divergência interna. Este último facto sugere que a actividade empresarial portuguesa não tem conseguido tirar partido de um mercado alargado de proximidade com Espanha. Esta insuficiência é coerente com as análises que diferentes economistas têm realizado sobre a economia portuguesa, salientando os sinais de esgotamento que o modelo de crescimento económico português evidencia na mudança de milénio, de que a incapacidade de tirar partido do mercado espanhol de proximidade é simplesmente um sintoma. Para além disso, tais sinais de esgotamento são frequentemente associados a factores estruturais que se manifestam com mais clareza e intensidade na base produtiva do Norte de Portugal.

Deve ainda mencionar-se que o grau de disparidades regionais existente entre Portugal e Espanha não é substancialmente distinto, tal como pode comprovar-se pelo comportamento do desvio-padrão do índice de produto per capita para EU=15:

Gráfico 3.2. - Grau de disparidades regionais de PIB pc 1990-2000 em Espanha e Portugal



Fonte: 2º Relatório da Coesão – Comissão Europeia.

Como se observa no gráfico anterior, as diferenças não são significativas e evidenciam mesmo no período de 1996 a 1999 uma redução, parecendo que, em Portugal, a partir de 1998, o grau de disparidades se reduziu no plano das NUTE II, contrastando com a situação de manutenção e ligeiro crescimento das disparidades inter-regionais em Espanha.

A relevância dos factos nacionais e regionais é também visível quando se estuda a dinâmica de evolução na última década das taxas de desemprego na Euro-região quando confrontada com as realidades nacionais de Espanha e Portugal.

Ressalvadas as dificuldades experimentadas na estabilização de séries coerentes para a evolução da taxa de desemprego[2], os números são suficientemente esclarecedores quando à relevância dos factores nacionais e regionais:

Gráfico nº 3.3. - Taxa de desemprego no espaço ibérico e na Euro-região Galiza-Norte de Portugal 1990-2002



Fonte: (a) As séries de Espanha e Portugal foram organizadas a partir da base de Structural Indicators da Comissão Europeia, referida no capítulo 2, completada para os anos de 1990 e 1991, com European Economy, nº 6/2003 (The EU Economy – 2003 review); (b) Os dados relativos à Galiza e ao Norte de Portugal foram recolhidos das seguintes fontes: 1990-1999 (2nd Report on Social Cohesion, Janeiro de 2001); 2000 (Anuário Estatístico Galiza Norte de Portugal-2000-2001)2001 e 2002 (3rd Report on Social Cohesion, progress report 2003 e final report 2004).

[2] É aqui importante realçar que é, de facto, impressionante e perturbador constatar o modo como os valores da taxa de desemprego variam de fonte para fonte e segundo as diferentes edições da mesma fonte; por exemplo, os valores das taxas de desemprego regionais nos diferentes Relatórios da Coesão apresentam diferenças assinaláveis, sobretudo para os valores das economias espanhola e galega.

- Em primeiro lugar, confirma-se que o espaço ibérico integrado constitui uma dos "case-studies" mais paradoxais e salientados na macroeconomia contemporânea dos mercados de trabalho: num espaço económico em crescente integração, o qual constitui para as economias espanhola e portuguesa uma nova dimensão do mercado interno, é de facto paradoxal que as taxas de desemprego das duas economias mantenham desvios tão pronunciados;

- Em segundo lugar, mesmo tendo em conta algumas divergências pontuais de comportamento, as taxas de desemprego Galega e do Norte de Portugal alinham claramente pelos padrões das taxas nacionais respectivas, talvez com maior nitidez no caso do Norte de Portugal.

É altura de recordar neste momento a decomposição mais simples do produto per capita que foi apresentada no capítulo 2:

$$\frac{PIB}{População} = \frac{PIB}{Emprego} x \frac{Emprego}{População}$$

Tendo em conta as diferenças de PIB per capita que foram anteriormente referidas e as agora anotadas diferenças assinaláveis em matéria de taxas de desemprego entre as duas regiões de inserção das 18 cidades do Eixo Atlântico, estaremos necessariamente diante de diferenças sensíveis em termos de produtividade na Euro-região.

A dimensão económica das cidades é assim influenciada por realidades de matriz nacional e regional que constituem factores de divergência no contexto da aproximação e integração que a Euro-região tem vindo a marcar.

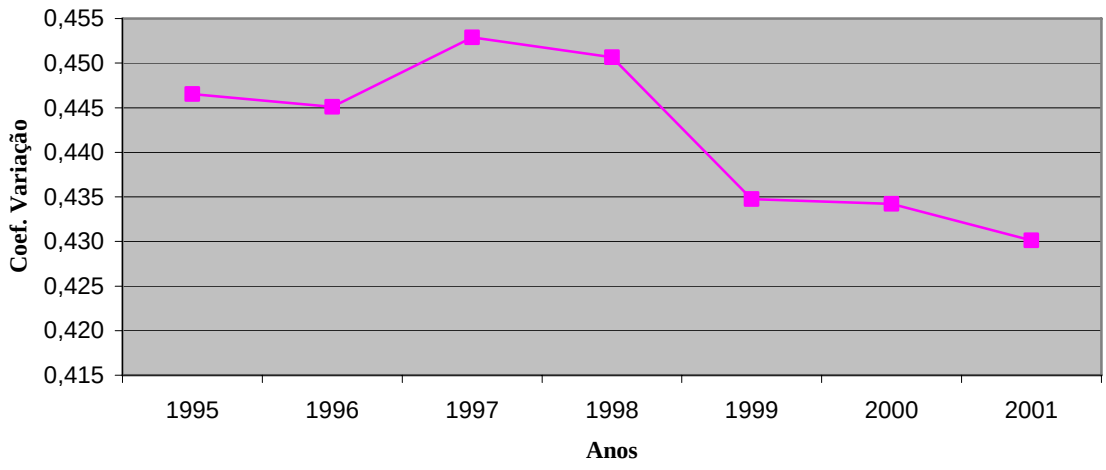
O quadro nº 3.1. apresenta uma visão mais apurada da performance económica da Euro-região no conjunto do espaço ibérico, incluindo ainda a posição relativa de cada uma das NUTE III nas quais se inserem as cidades do Eixo Atlântico (que no caso galego são todas as NUTE III definidas para esse território). A posição relativa é medida em relação ao espaço da UE=15 visto que, para o período considerado, esse é o termo de referência adequado:

Quadro nº 3.3. - PIB per capita (PPC) 1995-2001 - Espaço ibérico. Euro-região e NUTE-III de inserção das Cidades do Eixo Atlântico

UNIDADE TERRITORIAL	ANOS						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU =15	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Spain	**79**	**79**	**80**	**81**	**84**	**83**	**84**
Galicia	64	64	64	65	67	66	66
La Coruña	68	69	69	70	72	70	70
Lugo	62	61	59	59	59	62	61
Orense	60	59	58	58	61	61	62
Pontevedra	61	61	62	63	66	65	66
Portugal	**66**	**66**	**67**	**68**	**70**	**70**	**70**
Norte	56	56	56	56	58	57	57
Minho-Lima	42	42	42	42	43	44	45
Cávado	52	52	52	52	53	54	54
Ave	56	55	55	55	57	56	55
Grande Porto	76	76	76	77	77	76	74
Douro	42	44	41	40	42	43	46
Alto Trás-os-Montes	41	41	39	40	41	41	42
Fonte: EUROSTAT, Newcronos							

Conforme o quadro evidencia, não se registam alterações significativas, nem no espaço da Euro-região, nem no das NUTE III onde se inserem as 18 cidades do Eixo Atlântico. No sentido de concluir acerca da evolução do grau de disparidades no interior do espaço estruturado pelas 18 cidades do Eixo, analisámos para as NUTE III de inserção das mesmas a evolução do coeficiente de variação, que se considera ser um indicador simples de dispersão de produtos per capita.

Gráfico nº 3.4. - Coeficiente de variação do PIB pc (PPC) entre as NUTE III do Eixo Atlântico 1995-2001



Fonte: Elaboração própria a partir de dados EUROSTAT- Newcronos data base.

Parece assim observar-se, sobretudo tendo por referência o ano de 1998, uma redução continuada do indicador de dispersão de produtos per capita à PPC no período de 1995 a 2001, que podemos considerar indicativa de redução de disparidades inter-NUTE III no espaço do Eixo Atlântico.

Para esse comportamento, muito contribui a evolução da situação galega ao nível de NUTE III. Pode observar-se através do quadro 3.1. que a similaridade de produtos internos per capita entre as NUTE III galegas e o PIB pc da Galiza como um todo é bastante mais significativa do que o observado no caso do Norte de Portugal. Neste último caso, é particularmente preocupante a descida da Área Metropolitana do Porto a níveis anteriores a 1995, sempre relativamente à média da UE=15. Mesmo assim, o chamado Grande Porto estatístico continua a ser a unidade territorial que na Euro-região representa o mais elevado PIB per capita.

O alerta para a relevância dos factores nacionais e regionais na evolução da performance económica das Cidades do Eixo Atlântico que esta secção pretende representar não ficaria completo se não fizéssemos referência a dois outros factores de base nacional e regional que penalizam a evolução do Eixo Atlântico, embora mais acentuadamente no que diz respeito às cidades nortenhas do mesmo. Não devemos ignorar que as NUTE III de Portugal apresentam menor área e que as assimetrias no interior das NUTE galegas são muito elevadas, com contrastes acentuados entre áreas urbanas e rurais.

Os domínios em questão são, respectivamente, as profundamente desiguais situações de Espanha e Portugal em matéria de literacia e capital humano e de padrões de desenvolvimento tecnológico.

Estes aspectos serão objecto de desenvolvimento ao logo do próprio capítulo, pelo que nesta secção se trata apenas de um alerta para as margens de manobra limitadas que as cidades apresentam numa questão onde existe um desvio estrutural profundo entre as duas economias.

Tal como a moderna literatura sobre padrões de desenvolvimento tecnológico e capital humano tende a demonstrar, os níveis de literacia e capital humano revelam-se importantes factores potenciadores de trajectórias mais conseguidas de desenvolvimento tecnológico. Esta interacção virtuosa pode ser também cumulativamente empobrecedora quando os níveis de literacia e de capital humano não atingem patamares aceitáveis do ponto de vista comparativo.

Este aspecto deve ser mencionado pois penaliza fundamentalmente a situação portuguesa relativamente a Espanha. Para além disso, o Norte de Portugal segue frontalmente essa tendência e apresenta índices de literacia e capital humano que potenciam claramente o facto nacional penalizador.

O quadro seguinte é uma tentativa de sistematizar um conjunto de indicadores que evidenciam essa penalização.

Quadro nº 3.4. A desigual performance de Espanha e Portugal em termos de capital humano.

Variável	Espanha	Portugal
Taxa líquida de participação (escolarização) no ensino secundário 2001-02 (a)	93	85
Taxa bruta de participação (escolarização) no ensino superior 2001-02 (b)	57	50
Taxa líquida de escolarização total 2002 (c)		
Jovens 15-19	80,4	70,9
Jovens 20-29	23,3	22,2
Anos médios de escolaridade (d) 2000	7,3	5,9
Jovens 20-24 (e)		
Com instrução inferior à secundária (%)	31,7	47,4
Empregados	22,6	39,1
Desempregados	4,8	3,8
Fora do mercado de trabalho	4,2	4,5
Com instrução igual ou superior à secundária (%)	27,2	18,5
Empregados	20,5	15,4
Desempregados	4,8	1,7
Fora do mercado de trabalho	1,8	1,4
No sistema educativo	41,2	34
% População com 25-64 anos (1995) com instrução (e)		
< Secundária	72	80
Secundária	12	9
Superior	16	11
% População com 25-64 anos (2002) com instrução (e)		
< Secundária	58	80
Secundária	17	11
Superior	24	9
Despesa pública em educação % PIB (2001) (e)		
Superior	1,0	1,1
Todos os níveis de ensino	4,4	5,9

(a) Ratio entre o nº de jovens a frequentar o ensino secundário com idade correspondente ao grupo de idade desse nível de ensino e o respectivo grupo de população – Fonte: *World Development Indicators 2004 – World Bank*
(b) Ratio entre o número de jovens que frequenta o ensino superior independentemente do seu grupo etário e o respectivo grupo de população – Fonte: *World Development Indicators 2004 – World Bank*
(c) % de população escolarizada para um dado grupo etário: *OCDE, Education at a Glance, OECD Indicators 2004*
(d) Média de anos de escolaridade formal da população adulta com mais de 15 anos – Fonte: *World Development Indicators 2002 – World Bank*
(e) OCDE : Education at a Glance, OECD Indicators 2004

Os números apresentados são por si só esclarecedores, dada a dimensão dos desvios que ainda se observam entre as duas economias. A economia portuguesa recupera lentamente de um profundo factor penalizador em termos de níveis de literacia e qualificações. No entanto, as melhorias que começaram a ser observadas em termos de taxas de participação nos diferentes níveis de ensino (com particular ênfase para o ensino secundário, em que as taxas tiveram um aumento explosivo) enfrentam um poderoso efeito de inércia em termos de repercussões no nível de qualificações da população activa. Para além disso, as taxas de escolarização surgem muito vinculadas com as características estruturais do mercado de trabalho.

A situação é, por conseguinte, esta: os stocks de qualificações da população activa portuguesa como são estruturalmente muito baixos (veja-se, por exemplo, o indicadores de anos médios de escolaridade da população e dos níveis de instrução da população com 25-64 anos) representam um poderoso efeito de inércia. As melhorias que, entretanto, venham a observar-se (e estão, de facto, a acontecer) em termos de fluxos de entradas no sistema educativo tenderão só a longo prazo a produzir efeitos sensíveis sobre o stock de qualificações. Para além disso, a desaceleração do crescimento demográfico entretanto observada tendeu a fazer localizar num tempo determinado a explosão de frequência do ensino secundário.

No entanto, mesmo assim, há que ter em conta que Espanha mantém ainda indicadores de fluxos (taxas de participação) mais elevados do que Portugal, com particular realce para as taxas de participação na educação superior.

A situação complica-se de novo, em termos comparativos, porque o sistema educativo em Portugal apresenta um índice preocupante de abandono e insucesso escolares. Por outras palavras, o sistema educativo português não consegue assegurar ao mercado de trabalho o fluxo de qualificações compatíveis com o aumento entretanto observado de taxas de participação. Parte do abandono escolar observado não decorre propriamente de insucesso mas antes da grande propensão que algumas áreas de entorno revelam para integrar população jovem desqualificada, isto é, sem concluir a escolaridade obrigatória e a educação secundária. A degradação das condições de funcionamento do mercado de trabalho nessas áreas tenderá a reduzir essa propensão, embora não seja suficiente de per si para contrariar esse estrangulamento estrutural. Há também que contrariar os níveis de insucesso escolar que também potencia abandono escolar precoce e um traço estrutural deste tipo só com a valorização das estratégias empresariais pode duradoura e eficazmente ser contrariado.

Finalmente, a comparação entre o esforço público de investimento em educação, medido pela percentagem de despesa pública em educação no PIB de ambas as economias, sugere também relevantes elementos de comparação. As taxas de investimento que constam do quadro são taxas nominais, pois são calculadas aos sistemas de preços nacionais. Ora, tal como a teoria das paridades de poder de compra nos permite concluir, em termos reais as taxas portuguesas tenderão a ser mais elevadas. Portugal investe em educação a preços relativos mais baixos do que em Espanha. Logo, para estruturas de preços comparáveis, o esforço real de investimento em educação em Portugal é já mais elevado do que em Espanha. Tal evidência sugere que a eficiência do sistema educativo português carece de ser reforçado. Esta questão é relevante já que o sistema tem em Portugal uma regulação marcadamente centralizada.

Temos, por isso, em termos de literacia e capital humano, um facto nacional de inegável importância a marcar a performance diferenciada das economias espanhola e portuguesa, o qual continua a exigir das autoridades portuguesas medidas pertinentes, para as quais todos os níveis de intervenção pública (central, regional e local) devem ser mobilizados.

No plano regional, tal como demonstraremos em secções seguintes, os desvios mantêm-se, embora esbatidos, na Euro-região, mas a região Norte veicula largamente os problemas estruturais anteriormente apresentados para a realidade nacional.

Noutro plano, pode ainda afirmar-se que existe um desvio estrutural de idêntica magnitude no que concerne ao potencial de desenvolvimento tecnológico das duas economias, tal como decorre do quadro seguinte:

Quadro nº 3.5. O desigual potencial de desenvolvimento tecnológico de Espanha e Portugal.

Indicador	Espanha	Portugal	UE 15
			Despesa bruta (DB) I&D/PIB (a)
1995	0,81	0,57	1,89
2001	0,95	0,85	1,98
% DBI&D financiada pelo Governo (a)			
1995	43,6	65,3	38,8
2001	39,9	60,6	34,4
% DBI&D financiada pela indústria (a)			
1995	44,5	19,5	52,6
2001	47,2	31,5	55,9
% DBI&D total realizada pela indústria 2000	53,7	22,7	64,5
Idem em % do VAB industrial	0,71	0,27	..
% DBI&D financiada externamente (a)			
1995	6,7	11,9	6,8
2001	7,7	5,1	7,6
Patentes registadas no EPO (1) por milhões de habitantes (a)			
1995	12,14	1,59	92,09
2001	28,75	6,53	168,33
Patentes registadas no USPTO (2) por milhões de habitantes (a)			
1995	8,7	1,9	80,1
2001	4,6	0,3	46,6
Despesas TIC/PIB 2001 (a)	1,8	2,1	3,2
Licenciados em C&T por 1000 indivíduos com 20-29 anos (a)			
1995	5,8	3,9	…
2001	11,3	6,5	…
% Empresas com acesso INTERNET 2001 (a)	67	71,8	70,3
% Famílias com acesso Internet 2001 (a)	23,4	23,4	36,1
Exportações de alta tecnologia/Exportações de manufacturados (%) (b)			
1995	7,1 (78,2)	5,4 (83,1)	...
2001	7,5 (77,6)	7,7 (86,6)	...
Receitas de royalties e de licenças tecnológicas 2000 – milhões dólares USA (b)	21	403	
Pagamentos de royalties e de licenças tecnológicas 2000 – milhões dólares USA (b)	255	1681	
Emprego no sector produtor de TIC[3] (c)			
1998	336 983	98 073	-
2000	399 841	90 346	-

(a) Structural Indicators – Comissão Europeia; (b) *World Development Indicators 2004, World Bank* (entre parêntesis apresentam-se as percentagens das exportações de manufacturados nas exportações totais); (c) *OECD – Measuring the Information Economy*

(1) European Patent Office; (2) United States Patent Office (3) Tecnologias de informação e comunicação

Os números do quadro anterior são também suficientemente esclarecedores quanto ao significado do desvio estrutural existente entre as duas economias nacionais.

Estes factores serão posteriormente desenvolvidos no âmbito do capítulo 5 do Livro 3, no qual será tratado em profundidade o tema do sistema de inovação de suporte às performances de competitividade do sistema das 18 cidades do Eixo Atlântico.

As cidades nortenhas do Eixo estão inseridas numa realidade institucional que, do ponto de vista das estratégias de inovação e capacitação tecnológica, difere substancialmente da experiência espanhola, a qual converge significativamente com as características dos sistemas de inovação na União Europeia. As actividades de inovação e de investigação e desenvolvimento apresentam, em Portugal, três traços marcantes: i) O esforço de I&D é ainda relativamente baixo; ii) Tal esforço é fundamentalmente realizado e financiado por entidades públicas, sendo ainda pouco expressiva no plano comparativo europeu a intervenção das empresas nesse processo; iii) Os níveis de eficiência da I&D realizada são comparativamente baixos, atendendo ao baixo valor de patentes registadas por milhão de habitantes.

Estamos perante traços marcadamente estruturais, constituindo no plano comparativo com a situação espanhola um efectivo desvio estrutural, já que estão em causa factores, entre outros, de natureza institucional, cuja alteração só é susceptível de ser assegurada a médio-longo prazo, além de ser largamente tributária da mudança de estratégias empresariais.

A situação portuguesa é, noutros aspectos, paradoxal. Assim, embora se afaste dos padrões de desenvolvimento tecnológico da economia espanhola, surge relativamente bem posicionada do ponto de vista dos indicadores de propensão para a sociedade de informação. Veja-se, nesse sentido, os valores da percentagem de empresas e de famílias com acesso a INTERNET e a própria performance em termos de investimento em TIC. Nestes últimos valores, a economia portuguesa encontra-se em forte ritmo de convergência com a economia espanhola, revelando uma forte propensão para o uso deste tipo de tecnologias. Apesar disso, o já mencionado comportamento da produtividade em Portugal sugere que, do ponto de vista organizacional e das melhorias de eficiência, tal propensão para o uso dessas tecnologias não tem produzido os impactes esperados com a rapidez necessária face às necessidades de convergência.

Outro aspecto a ter em conta no plano comparativo nacional é a crescente incidência na economia portuguesa das exportações de alta tecnologia (definição OCDE). Embora no plano comparativo europeu o peso destas exportações nas exportações de produtos manufacturados apresente valores ainda reduzidos, evidenciando a debilidade do padrão de especialização portuguesa, a evolução na década de 90 tem sinais positivos. A economia portuguesa aproxima-se neste núcleo de especialização de ponta da economia espanhola, traduzindo a presença na estrutura produtiva nacional de um núcleo reduzido, mas relevante do ponto de vista da exportação de manufacturados, de empresas de base tecnológica.

2. Economias nacionais e Euro-região: que contexto para a dimensão económica e competitiva do sistema urbano do Eixo Atlântico?

Assimetrias na relação dimensão regional – dimensão nacional dos problemas estruturais no espaço da Euro – região.

A secção anterior evidenciou, com as limitações que um estudo deste tipo necessariamente implica do ponto de vista da extensão e aprofundamento dos argumentos apresentados, como as realidades nacionais de Espanha e Portugal pesam estruturalmente na avaliação dos níveis de inovação e competitividade do sistema urbano do Eixo. Conforme foi demonstrado, os factores determinantes dos sistemas de inovação e competitividade no espaço ibérico são marcados por desvios e penalizações estruturais de forte significado em duas matérias fundamentais – as dotações de capital humano e o potencial de desenvolvimento tecnológico. Convenhamos que estas duas matérias influenciam centralmente os padrões de evolução de qualquer sistema de inovação e competitividade. Assim sendo e dado o desvio estrutural que penaliza a economia portuguesa nestes dois domínios, os níveis de inovação e competitividade do sistema urbano do Eixo Atlântico são fortemente condicionados por este facto estrutural de natureza marcadamente nacional.

Acresce a este facto um outro que se prende com a realidade regional. Na verdade, na parte que diz respeito ao território nortenho, a Euro-região é duplamente penalizada: por um lado, partilha insuficiências de base estrutural que caracterizam globalmente a economia portuguesa; por outro, apresenta ela própria características estruturais que aprofundam e agravam as já mencionadas debilidades estruturais de âmbito nacional.

Daqui retiramos uma importante conclusão que constitui, simultaneamente, uma oportunidade e uma ameaça do ponto de vista da abordagem ao problema por parte do Eixo Atlântico e das políticas de intervenção que daí possam ser lançadas no terreno.

A oportunidade pode ser assim formulada:

> Os problemas estruturais observados no território do Norte de Portugal em matéria de sistema de inovação e competitividade assumem uma matriz marcadamente nacional, tendo em conta: i) a sua relevância para a melhoria do padrão de internacionalização da economia portuguesa; ii) a quota de exportações de produtos manufacturados que está em causa; iii) a dimensão do emprego em questão e o padrão alargado da sua localização no território. Assim sendo, há aqui uma oportunidade considerável de carrear para a região Norte meios e políticas em rigorosa conformidade com a dimensão nacional, e não estritamente regional, dos problemas envolvidos.

Mas a esta oportunidade corresponde uma ameaça que não é despicienda em termos de abordagem de sistema urbano.

> Na medida em que estamos perante estrangulamentos estruturais de dimensão nacional e não estritamente regional, tenderá a revelar-se complexa e de coordenação difícil a estratégia de intervenção. Haverá certamente espaço para que a abordagem em termos de sistema urbano possa contribuir para a minimização dessas debilidades estruturais. Porém, defrontar-se-á sempre com a dificuldade de conquistar espaço de intervenção num domínio de actuação que é, em primeira linha, nacional. Acresce o facto da inexistência de autonomia regional penalizar agravadamente o problema.

Reconhecerá o leitor que pode existir problema semelhante no caso da região da Galiza, território também penalizado por debilidades estruturais embora de outro tipo. No entanto, ao contrário do que acontece com o Norte de Portugal, não pode dizer-se que as debilidades estruturais galegas o sejam também da economia espanhola. Ora, este facto favorece a lógica da intervenção regional na Galiza, majorada ainda pela existência de um poder regional. Verificam-se, por conseguinte, assimetrias de relevância estratégica na dimensão da relação regional - nacional que não pode deixar de condicionar a dinâmica de intervenção na Euro-região.

A dimensão económica das cidades do Eixo Atlântico e a evolução recente da economia portuguesa.

A conclusão anteriormente formulada exige que tenhamos em conta alguns dos traços estruturais que marcaram a evolução da economia portuguesa no período decorrido entre os Primeiros e os Segundos Estudos Estratégicos e desde a publicação do mais recente e relevante estudo sobre a Euro-região[3].

A evolução recente da economia portuguesa é marcada por um conjunto de elementos que corre o risco de se tornar cumulativo e gerar efeitos de empobrecimento estrutural:

Uma crise estrutural das contas públicas…

As vicissitudes experimentadas pelas autoridades portuguesas no cumprimento dos critérios do Pacto de Estabilidade e Crescimento constituem a simples manifestação superficial de uma crise mais profunda das Contas Públicas. O seu traço mais profundo é o crescimento de efectivos e de massa salarial na Função Pública, sem contrapartida de qualquer processo visível de eficiência administrativa, de reorganização da administração pública, de eficácia nos processos de coordenação da acção pública territorializada. A administração pública constituiu na última década o principal centro de acolhimento de jovens licenciados em Portugal sem que o contributo para as melhorias administrativas e de gestão pública seja visível. Para além disso, a crise das Contas Públicas coexiste ainda com o não ajustamento do sistema de segurança social ao novo cenário demográfico de envelhecimento que caracteriza o médio prazo em Portugal.

[3] Referimo-nos neste caso a Alberto Castro e Alberto Mexide (coordenadores) (2001), Galicia e a Rexión Norte de Portugal: un Espacio Económico Europeo, Corunha: Fundación Caixa Galicia.

A confirmação e manifestação visível de um problema anunciado de produtividade …

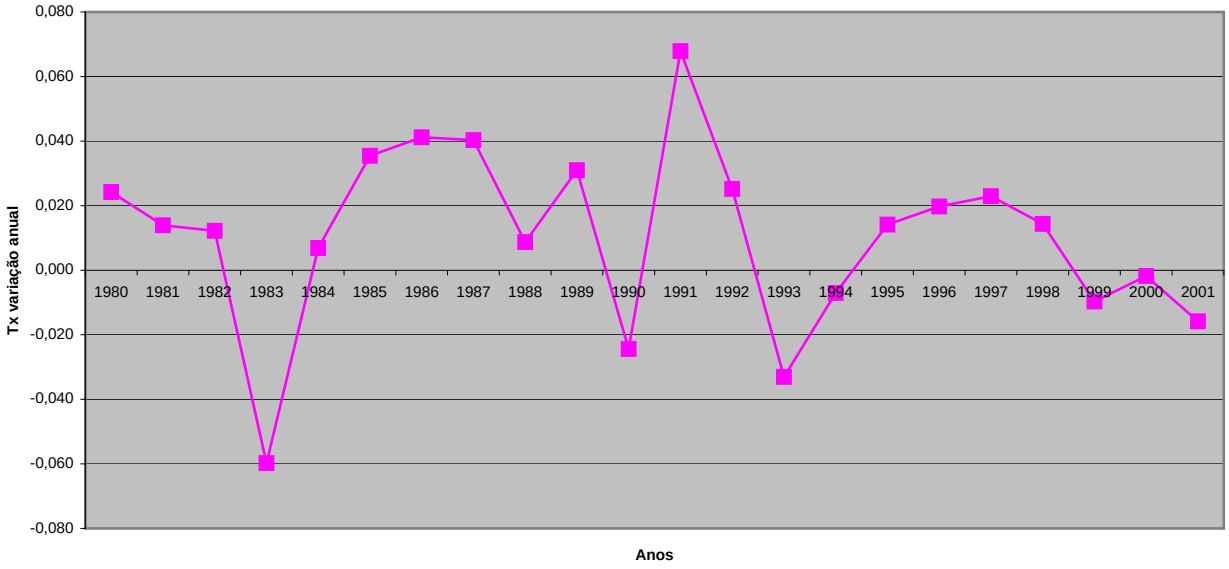
A partir do novo milénio, a economia portuguesa entra num processo de desaceleração da convergência, o qual culmina em 2003 e 2004 com a interrupção desse processo e com níveis de divergência de crescimento. Para além disso, após o ano 2000, inverte-se o processo de convergência da produtividade, tendo a produtividade média do trabalho crescido a um ritmo sempre inferior ao da média europeia. Esta evolução torna insustentável a prazo as melhorias observadas em termos de evolução do bem-estar social, facto agravado pela pressão que o envelhecimento demográfico progressivo tenderá a provocar sobre a produtividade.

Que se manifesta não só na produtividade do trabalho mas também na produtividade global dos factores …

O problema português não releva apenas da produtividade do trabalho, mas projecta-se ainda nas chamadas condições gerais de produtividade, que os economistas costumam medir, embora com limitações conhecidas, pela produtividade total dos factores.

O gráfico seguinte é ilustrativo dessa tendência observada nos últimos anos:

Gráfico nº 3.5 - Taxa de variação anual da produtividade total dos factores - Portugal (1980-2001)



Fonte: Elaboração a partir de série publicada pela Universidade de Groningen.

Com dificuldades crescentes no sector de bens transaccionáveis (exportáveis e importáveis) …

A generalidade dos analistas estruturais da economia portuguesa converge no reconhecimento da incapacidade recente experimentada pela economia portuguesa em produzir um fluxo suficientemente representativo de bens transaccionáveis nas novas condições de concorrência internacional determinadas

pelo alargamento e pelo novo estádio de globalização de mercados. As necessidades de financiamento externo que tal incapacidade tem vindo a provocar, sobretudo no contexto de crise já referida de contas públicas, são incompatíveis com as condições de inserção na zona euro, isto é, sem a possibilidade de política monetária autónoma e de desvalorizações competitivas.

Com afectação de recursos que tende a privilegiar a produção de serviços predominantemente financeiros e de consumo em detrimento de serviços de alto valor acrescentado …

A estrutura de preços relativos da economia portuguesa revelou ao longo da década de 90 uma propensão para o reforço da componente de bens não transaccionáveis, com relevo particular para as actividades de construção e imobiliária e de serviços financeiros e de consumo pessoal e colectivo. Dir-se-á que se trata de uma terciarização conduzida pelo próprio processo de enriquecimento médio da economia portuguesa. No entanto, a análise da estrutura de preços relativos evidenciava, nos fins da década de 90, níveis de preços para algumas categorias de serviços (restauração, principalmente) claramente acima do nível de desenvolvimento económico português no contexto comparativo da OCDE[4]. Esta situação é penalizadora da produção de bens transaccionáveis, já que a produção de não transaccionáveis, em ambiente abrigado de concorrência internacional e com procura interna favorável, proporciona taxas de rendibilidade mais elevadas.

Esta situação tem sido em parte potenciada pelo modelo de afectação de recursos que acompanha a aplicação de Fundos Estruturais em Portugal …

Os estudos disponíveis sobre os impactes dos Fundos Estruturais em Portugal evidenciam um débil impulso dos mesmos sobre a produtividade e sobre a produção de exportáveis, dado o peso que os investimentos em infra-estruturas têm representado e o fraco impacto sobre a produtividade dos investimentos em capital humano. As consequências sobre a produtividade surgem muito diferidas no tempo, já que nos períodos correspondentes à aplicação dos Fundos a consequência mais determinante é tender a fazer aumentar o preço relativo dos serviços, com perdas de competitividade.

Situação que a tipologia do investimento directo estrangeiro, designadamente espanhol, tende a reproduzir …

O mais preocupante dos efeitos cumulativos que temos vindo a sistematizar respeita às tendências mais recentes do investimento directo estrangeiro. Os processos de desinvestimento têm feito sentir-se em sectores tocados pelo processo de deslocalização não são para o Leste europeu, mas sobretudo para a China (têxtil, vestuário, calçado). Para além disso, o novo IDE continua a orientar-se preferencialmente para o sector de não transaccionáveis, sem grande impulso regenerador da estrutura de exportações portuguesas.

[4] OECD (2002), Purchasing Power Parities – the 1999 Benchmark year, Paris: OCDE.

Uma conclusão emerge desta interacção …configurada também em ameaça para a viabilização da estratégia do Eixo Atlântico

A complexidade estrutural dos problemas mais recentes da economia portuguesa é tão manifesta que a agenda nacional tenderá a sobrepor-se em importância relativa às abordagens de carácter regional e de sistema urbano, salvo se estas últimas revelarem a priori um potencial de contributo decisivo para a superação de estrangulamentos estruturais tão complexos.

Situação claramente menos constrangedora da economia espanhola.

O que ressalta da evolução recente da economia espanhola é uma situação estrutural bem mais favorável do que a comparativamente resumida na secção anterior quanto à economia portuguesa. Essa conclusão é elaborada com base na análise que instituições internacionais como a Comissão Europeia e a OCDE têm dedicado à economia espanhola.

A médio prazo, pode eventualmente falar-se de um problema de competitividade para a economia espanhola, atendendo sobretudo à evolução dos custos salariais e à lenta evolução das condições de variação da produtividade do trabalho para a sociedade do conhecimento.

O peso destas ameaças dependerá essencialmente do modo como a indústria espanhola de exportação caminhará na direcção de produtos menos sensíveis ao factor deslocalização para as zonas emergentes de produção sobretudo na Ásia. Dependerá ainda decisivamente dos resultados associados aos esforços de política que têm sido promovidos para assegurar à economia espanhola uma melhor performance em termos dos indicadores estruturais mais relevantes da economia baseada no conhecimento. Estes esforços, tal como já foi anteriormente mencionado, concretizam-se a partir de um patamar de realizações mais elevado do que o alcançado na economia portuguesa e com uma organização institucional mais favorável em termos de sistema de inovação.

Relativamente à situação portuguesa, a economia espanhola apresenta comparativamente dois importantes pontos fortes:

- A consolidação das contas públicas apresenta um grau promissor de realização, tudo indicando que a alternância democrática recentemente observada não tenderá a inverter essa consolidação;

- Tal consolidação concretizou-se simultaneamente com os primeiros passos dados no sentido da reforma do sistema de segurança social, domínio que tem sido particularmente relevante para enquadrar socialmente a relativamente deficiente performance do mercado de trabalho em termos de desemprego.

Subsistem, é certo, problemas de segmentação do mercado de trabalho entre trabalho permanente e temporário e a taxa de participação no mercado de trabalho apresenta ainda valores bastante baixos no

plano comparativo europeu Curiosamente também, a sociedade espanhola não consegue atingir as taxas de participação feminina que a economia portuguesa tem apresentado.

Do ponto de vista do interesse objectivo do presente estudo, pode concluir-se, o que configura uma oportunidade para a lógica do Eixo Atlântico, que …

> A Euro-região depara com uma situação favorável da economia espanhola como enquadramento de base nacional. Os factores de correcção delineados quer no âmbito do mercado de trabalho, quer no domínio da organização da economia baseada no conhecimento, alinham com prioridades também reconhecidas para a economia galega. Para além disso, tais medidas correctoras não são exclusivamente de âmbito nacional, abrindo-se caminhos promissores para a intervenção regional e em termos de sistema urbano.

Síntese final da interacção entre os factores de âmbito nacional e regional.

Das considerações anteriores resulta que a desigual situação estrutural das economias espanhola e portuguesa proporciona ao território da Euro-região, em estruturação ou simplesmente desejada, um enquadramento muito diferenciado. Adicionalmente, há que integrar na análise os factores estruturais e de complementaridade de ambas as regiões. É nesse contexto de combinação de factores de âmbito nacional e regional que devemos compreender os níveis de inovação e competitividade das cidades do Eixo Atlântico.

Como passo intermédio para a avaliação estratégica do potencial de inovação e competitividade dessas Cidades, apresentamos no quadro seguinte uma versão sucinta do conjunto de potencialidades (pontos fortes) e debilidades (pontos fracos) das duas regiões no quadro das respectivas nacionais.

Quadro nº 3.6. Euro - região Galiza - Norte de Portugal e situação estrutural das economias nacionais – potencialidades e debilidades.

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
NORTE DE PORTUGAL	
Níveis elevados de dinamismo de empreendimento e iniciativa empresarial com culturas empresariais ainda fortemente localizadas em áreas territoriais bem delimitadas Evolução permanente em termos de produtividade no sector têxtil, observada na última década, com processo de ajustamento estrutural em curso, embora tendendo a libertar emprego na produção e a criar empregos a jusante do sector em termos de serviços de suporte Evolução similar na indústria do calçado, cujos padrões de dotação em maquinaria e equipamento progrediram na linha do que pode ser considerado evolução de última geração tecnológica Sinais emergentes e promissores de emergência de empresas de base tecnológica no sector da maquinaria e equipamentos especializados, embora ainda não suficiente para alterar significativamente os dados da estrutura industrial Melhoria acentuada na última década na evolução das taxas de participação no sistema educativo no âmbito dos 9 e 12 anos de escolaridade Experiência relevante de Centros Tecnológicos de matriz sectorial na região (têxtil, vestuário, metalo-mecânica e madeira), com relevo para os três primeiros; exemplo promissor de organização de serviços de assistência técnica e de suporte à qualidade com base territorial, contrariando o baixo grau de territorialização da política industrial portuguesa	Capital e experiência de internacionalização e de penetração em mercados externos fortemente adquirida em sectores de actividade industrial vulneráveis à deslocalização, à emergência de mercados emergentes agressivos em termos de atractividade e à internacionalização do mercado interno Trajectória de desenvolvimento industrial largamente realizada através de sectores tecnologicamente dominados por fornecedores de equipamentos, com forte predomínio de inovação incremental Dificuldades objectivas de articular este padrão de desenvolvimento industrial com centros de inovação mais directamente vocacionados para o apoio e interacção com empresas de base tecnológica Debilidades mais agravadas do que as identificadas para a sociedade portuguesa em termos de níveis de literacia e de stocks de capital humano da população activa Forte tendência para que os serviços de distribuição e de consumo pessoal e colectivo absorvam activos com escolaridade reduzida ou inacabada, substituindo-se ao emprego industrial desqualificado, hoje sem grandes hipóteses de aumento significativo e continuando a potenciar o fenómeno do abandono escolar precoce Inexistência de grupos empresariais de base industrial ou de projectos de IDE do tipo AUTO-EUROPA com capacidade de organizar a participação de PME em regime de sub-contratação estruturada por objectivos de aprendizagem qualificada e de certificação.

Matriz de investigação universitária fortemente internacionalizada sobretudo nos domínios das ciências da saúde e da engenharia, com forte participação em redes e programas europeus e internacionais de investigação, embora com dificuldades de articulação com o sistema produtivo, dada a debilidade deste último em termos de indústrias de alta tecnologia e intensivas em conhecimento	Condições desfavoráveis à fixação na região de recursos humanos de qualificação elevada na sequência do processo de reconcentração de alguns grupos empresariais públicos na área das telecomunicações e do sector financeiro, da baixa densidade de empresas de base tecnológica e das dificuldades de recrutamento por parte do sector público administrativo
Evolução significativa da Universidade do Minho em áreas de forte reforço à produção de recursos humanos qualificados para a sociedade do conhecimento e melhoria dos padrões tecnológicos e de qualidade da indústria da região: engenharia têxtil, engenharia dos polímeros electrónica, ambiente e biotecnologia, computação e sistemas de informação	Níveis baixos de cultura de empreendimento e de gestão empresarial nas instituições de investigação e de inter-face com as empresas, penalizando a formação de procura de serviços proveniente do meio empresarial; uma grande parte desses centros carece de alavancas institucionais claras, penalizando os seus projectos de afirmação estratégica no futuro e a sua capacidade de atracção de parceiros institucionais com origem no meio empresarial
Grupo empresarial sediado na Região com forte potencial de internacionalização, saúde financeira e capacidade técnica no domínio da economia do vinho (SOGRAPE)	Muito reduzida produção de conhecimento técnico relevante de suporte à modernização do sector agro-florestal (economia do vinho, agro-alimentar, gestão e preservação da floresta), com excepção dos exemplos da UTAD e do Instituto Politécnico de Bragança
Emergência de um significativo corpo de novos produtores e capacidade empresarial rejuvenescida no âmbito da economia do vinho de mesa, com destaque particular para a zona do Douro, que apresenta hoje um novo panorama em termos de pequenas produções de elevada qualidade; forte potencial de progressão em termos de melhoria de condições de comercialização e de organização da oferta	Massas críticas reduzidas em termos de indústrias culturais (recursos humanos, empresas, instituições de inter-face), logo com reduzida capacidade de aproveitamento do potencial logístico e de placa giratória que a aglomeração metropolitana representa no seio da Euro-região
Grupos empresariais pujantes em termos da distribuição e concepção – gestão de centros comerciais, já internacionalizados, com presença no mercado espanhol e latino-americano	Ainda significativa atomização do tecido associativo empresarial, com dificuldades de consolidação de instituições com massas críticas de recursos humanos e técnicos e fortemente dependentes de co-financiamento estrutural da UE
Progressos significativos na capacidade e eficiência de gestão do principal porto de suporte à actividade produtiva da região (Porto de Leixões)	Atomização ainda significativa em termos de oferta de ensino pós-graduado na gestão, com reflexos na dificuldade de atingir níveis de excelência e notoriedade salientes no plano europeu

	Inexistência de dotação logística inter-modal em matéria de apoio às actividades de exportação e importação, com reflexos negativos na compatibilização de padrões de ordenamento atractivos e de melhorias significativas nos processos de distribuição *just in time* para o mercado europeu; a logística de distribuição privada tem estado a cargo de infra-estruturas dos próprios grupos empresariais de distribuição, os quais localizam os seus centros logísticos principais na aglomeração metropolitana de Lisboa Atractividade de zonas de acolhimento empresarial ainda apenas determinada por factores de preço baixo de solo, sem observação de saltos significativos na criação de condições de atracção por via de oferta de serviços avançados, dotação em infra-estruturas de telecomunicações e de gestão

GALIZA	
PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
Forte tradição e capacidade empresarial no âmbito da actividade agro-pesqueira, com relevância na economia espanhola e, no caso, pesqueiro e marisqueiro, na própria economia da União Europeia e correspondência na dimensão da frota pesqueira. Relevante articulação inter-sectorial entre a actividade agro-pesqueira e a indústria transformadora, com relevo particular para as indústrias de lacticínios e de papel. No primeiro caso, grandes grupos empresariais dominam a organização do sector. Evolução estrutural significativa da economia do vinho galega, com significativo esforço de investimento humano e tecnológico no domínio da enologia Emergência de um cluster automóvel estruturado em torno da presença do Grupo Citroen na região, com impulso relevante para a criação de empresas tecnologicamente avançadas, com vocação exportadora, impacto relevante na balança comercial galega e na rendibilização de infra-estruturas portuárias (Vigo) Relevância do projecto galego de constituição de um Centro de Experimentação de condições de segurança automóvel, como complemento do cluster automóvel em estruturação	Ainda insuficiente incorporação de actividades de I&D no âmbito da actividade agro-pesqueira, direccionada para o objectivo de progressão da qualidade, certificação, segurança alimentar e para a vigilância de catástrofes ambientais do tipo PRESTIGE Reduzida dimensão em termos de recursos humanos nos centros de investigação criados como resposta às necessidades do sector da economia do vinho e dificuldades de transferência para o sector agro das actividades de investigação existentes no domínio da agro-biologia Vulnerabilidade do sector pesqueiro e de aquacultura a catástrofes do tipo PRESTIGE Peso reduzido do sector agro-florestal (leite, carne e madeira) galego nas exportações nacionais espanholas Dificuldades de organização da produção para exportação de PME industriais não directamente articuladas com grupos empresariais do tipo INDITEX Persistência de problemas de declínio industrial manifesto na indústria naval, com forte concentração dos efeitos associados

Marcas internacionalmente reconhecidas no âmbito da indústria do vestuário, com forte incorporação de criação e design, marcando inclusivamente a imagem de marca do vestuário espanhol e com forte poder de internacionalização Consolidação neste último domínio de grupos empresariais de forte poder de internacionalização integrando por via de uma potente estrutura de distribuição diferentes focos deslocalizados de produção e sub-contratação Forte cosmopolitismo da região galega, fundamentalmente alicerçado na sequência dos eventos de anos Jacobeo e na dinâmica de atracção de novos viajantes, gerando um potencial relevante de geração de actividades e indústrias culturais em torno do binómio tradição-inovação Potencial acrescido de dinamização de indústrias culturais gerado pela existência de uma Televisão autonómica, defesa e normalização do galego e produção cultural associada Forte protagonismo dos serviços associados ao turismo e à hotelaria Sistema portuário potente com maior equilíbrio de peso relativo entre unidades componentes, embora dependente nos casos da Corunha e do Ferrol de construção de porto externo e de articulação viária e ferroviária, respectivamente. Forte protagonismo das Universidades de constituição mais recente (Vigo e Corunha), assegurando por essa via uma juventude de renovação de massas críticas de doutorados e investigadores, em clima de saudável concorrência com a Universidade de Santiago de Compostela Consequências positivas dessa dinâmica no que respeita ao aumento das taxas de participação da população galega no ensino superior	Vulnerabilidade da indústria galega a sectores potencialmente atingidos pelo processo de deslocalização do IDE e da produção (indústria automóvel e vestuário) Debilidade estrutural do sistema de inovação galego, materializada no ainda reduzido potencial de infra-estruturas de base tecnológica, no baixo peso de I&D no PIB, na baixa capacidade de geração de patentes, na frágil cooperação inter-instituições e actores e no relativamente reduzido número de empresas com despesas intra-muros de I&D Peso reduzido do Investimento Directo Estrangeiro na região, com excessiva concentração nos transportes e comunicação e no sector financeiro Debilidade em termos de localização de serviços avançados privados às empresas, com a excepção do sistema financeiro, cuja base regional de implantação continua a ser relevante no plano da Euro-região; posição relativa desfavorável face ao efeito de capitalidade regional de outras Cidades espanholas: Madrid, Barcelona e Bilbao. Baixas taxas de participação da mulher no mercado de trabalho

Referências bibliográficas.

Castro, Alberto e Mexide, Alberto (2001) (coordenadores), Galicia e a Rexión Norte de Portugal: un espacio económico europeo, Corunha: Fundación Caixa Galicia.

European Commission (2003), The EU economy: 2003 Review, European Economy, nº 6.

European Commission (2004), "Report on the implementation of the 2003-2005 broad economic policy guidelines"0, European Economy, nº 1.

Faiña Medin, J. Andrès (2001) (direcção), Galicia ante la ampliación de la Unión Europea, Grupo Jean Monnet de Economia Industrial Europea, Universidade da Corunha: Fundación Galicia-Europa.

Figueiredo, António Manuel (2003) (direcção), Estudo de Avaliação Intercalar do III Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, Lisboa: Direcção Geral do Desenvolvimento Regional .

Lopéz Facal, Xoan (2000), "A Rexión Galaico-Duriense: Dimensión Económica e Dinâmica de Converxencia", Revista Galega de Economia, volume 9, nº 1.

Mexide, Alberto (2003) (coord.), A Economia Galega – Informe 2002, Fundación Caixa Galícia.

OECD (2002), Purchasing Power Parities – the 1999 Benchmark year, Paris: OCDE.

Vence Deza, Xavier (2000), "Cambio estrutural e innovación en la economia galega. Los retos en el umbral del siglo XXI", Revista Galega de Economia, volume 9, nº1, pp.1-48.

Xunta de Galicia, Conselleria de Economia y Hacienda (1999), Plan Estratéxico de Desenvolvemento Económico de Galicia 2000-2006, Santiago de Compostela.

CAPÍTULO 4

DINÂMICAS EMPRESARIAIS E DINÂMICAS TERRITORIAIS: OS RUMOS E DESAFIOS DO EMPREENDIMENTO PRIVADO

Fernando González Laxe

Universidade de A Coruña

Daniel Bessa

Universidade do Porto. Escola de Gestão

1. Introdução e enquadramento.

No esquema que sistematiza a visão sistémica de competitividade que orienta os trabalhos do Livro 3, as dinâmicas empresariais e das firmas ocupam um lugar central. Tal centralidade é deliberada. Na verdade, por mais desenvolvimentos conceptuais que operemos em torno dos conceitos de competitividade empresarial e territorial, é em referência às firmas e às suas estratégias que o espaço da organização (da firma) interage com o da envolvente, na qual mercado e espaços de proximidade e sinergia se situam.

Por outras palavras, sem referência às dinâmicas empresariais, a competitividade territorial conduz-nos a uma atractividade sem sentido e sem protagonistas. A economia de mercado é indelevelmente o espaço do empreendimento empresarial e é este último que tem assegurado a contínua revolução dos processos de produção e dos produtos daí resultantes, afinal a contínua procura de novas combinações produtivas que caracteriza a alegoria do crescimento económico (procura de novas combinações produtivas num universo relativamente limitado de inputs, tal como na gastronomia, para utilizar a recente alegoria de Paul Romer).

É neste contexto que o presente capítulo se orienta para o estudo das dinâmicas empresariais e suas repercussões territoriais nas áreas de influência das cidades do Eixo Atlântico.

Os contributos que, de seguida, se apresentam, embora não sejam homogéneos no modo como interpretam as dinâmicas empresariais mais recentes nas áreas de influência das cidades do Eixo Atlântico, são complementares do ponto de vista do seu contributo para fundamentar uma estratégia de intervenção.

Em primeiro lugar, há que ter em conta que a definição de áreas de influência económica das cidades foi resolvida de modo diferente no caso galego e no caso nortenho. No primeiro caso, a opção residiu na escolha da comarcalização económica das cidades galegas, já que a unidade NUTE III coincidindo com a unidade "província" não se ajusta de modo algum à definição de uma correcta área de influência económica. No caso nortenho, porém, a opção foi a de escolher a NUTE III em que as cidades se inserem. Não só não existe em Portugal nenhum projecto similar ao da comarcalização económica da Galiza, como a informação económica de base urbana é muito limitada, condicionando restritivamente a análise. A solução encontrada proporciona, sobretudo no caso das cidades interiores, uma sobreavaliação do potencial económico dessas cidades. Por isso, a comparação entre o potencial económico das áreas de influência das cidades tem de ser olhada com atenção.

Em segundo lugar, o texto de autoria do Professor Fernando Laxe concentra-se no dinamismo empresarial recente observado na economia galega, explorando as vias do "entrepreneurship", desenvolvendo mais marginalmente a análise da capacidade de geração de rendimento local. Já o texto de autoria do Professor Daniel Bessa explora sobretudo a abordagem realizada no âmbito do programa PRASD, centrando-se no dinamismo económico e da criação de emprego como factores de sustentação da geração de rendimento a nível local. São assim identificadas áreas de declínio económico estrutural e conjuntural, embora largamente tributária do indicador de poder de compra concelhio que constitui uma débil "proxy" da variável rendimento per capita municipal.

2. Competitividad empresarial y competitividad territorial. Análisis de las empresas gallegas en el marco del Eixo Atlántico.

Fernando González Laxe. Universidade da Coruña.

2.1. El desarrollo regional y local en la fase de la globalización económica.

La globalización económica presenta a la vez amenazas y oportunidades. Los espacios regionales y locales constituyen áreas donde visualizar con detalle tales consideraciones. La globalización supone una dinámica en la que se muestra, de manera activa, un incremento de los intercambios entre territorios merced a su mayor integración en mercados más amplios y extensos. Dicha extensión de las relaciones internacionales se lleva a cabo por medio de una reducción de los obstáculos y de las trabas a la circulación y a la movilidad de los factores de producción junto a una combinación de medidas de des-regulación económica. Por tanto, la mayor interconexión entre los sistemas económicos se realiza a través de una mayor utilización de medios de transporte, por la mayor intensificación de los intercambios y por la más acusada movilidad de los factores de producción. Ello ha supuesto que la globalización económica suponga una apertura de los mercados, una nueva y distinta división del trabajo, y una diferente concepción de la financiación de las economías. En consecuencia, las repercusiones sobre los territorios son diversas y no

evolucionan de la misma manera y a la misma velocidad, o sea, los ritmos de aprehensión son distintos para las áreas económicas. De ahí la re-emergencia de los aspectos territoriales.

La apertura de los mercados ha permitido a las economías especializarse en aquellos campos en los que tenía posibilidad de imponerse. La teoría de las ventajas comparativas ricardianas ha funcionado en la medida que ha contribuido ha construir un clima social favorable a la cooperación entre los agentes económicas y sociales, con el objetivo de mejorar la cualificación de la mano de obra y el fomento de las empresas relacionadas con los factores de producción más favorables.

Si examinamos el desarrollo regional relacionado con el modelo de desarrollo de las empresas podemos apreciar varias etapas.

a) Durante el periodo comprendido entre los años 60 y 70, era el Estado quien estaba obligado y se veía vinculado a plantear una planificación económica indicativa que favoreciera la diversificación industrial. En este sentido, el Estado decidía que sectores económicos eran los necesarios y, por consiguiente, las relaciones entre las direcciones de las empresas y las empresas suministradoras fueron de carácter vertical con altas dosis de jerarquía y con elevados niveles de centralización en la adopción de decisiones. O sea, los programas y los servicios estaban definidos por expertos, de forma burocrática y siguiendo un patrón de comportamiento muy centralizado. Las condiciones de la modernización económica y las ganancias de productividad se alcanzaban en base de las posibilidades de explotación de los recursos disponibles y de las ventajas obtenidas por medio de la explotación del factor trabajo. En economías cerradas, los aumentos de la demanda interna se debieron a la actuación gubernamental y a las políticas sociales, de ahí que solo tendrían cabida la producción en masa, tipo fordista. Bajo este esquema, es obvio que las *regiones en retraso* solo tenían como oportunidad de desarrollo el acudir y poder contar con actuaciones políticas fundamentadas en altos incentivos, subvenciones y apoyos gubernamentales.

   El cambio de una sociedad rural a una industrial o de servicios, junto con el hecho de modificar los circuitos de producción-consumo, exigieron un cambio de funcionamiento del sistema y de los comportamientos de los agentes. Y al mismo tiempo, las inversiones en infraestructuras comienzan a depender y estar condicionadas por las decisiones políticas más que a responder a demandas de ordenación territorial. En consecuencia, el desarrollo económico difícilmente puede provenir en exclusiva del inversor interno y, por ende, las capacidades de atraer capital y convertirse en un territorio atractivo se convierte en un reto difícil.

   Los planteamientos de la regionalización económica se hacen en detrimento de los aspectos locales, como lo demuestra el hecho de una mayor concentración de las actividades productivas y de servicios en las capitales regionales, acentuando la dinámica de la polarización geográfica y económica. Esta visión centralista y burocrática ha estado en coherencia con la forma con la que funcionaban las grandes empresas privadas y públicas de la época. Sus objetivos estaban centrados en la estandarización, en la uniformización y en el acceso universal a los productos, cuyos procesos

productivos respondían a un planteamiento sectorializado, de carácter centralizado y de producción en masa.

b) La globalización ha puesto límite a este modelo. El rechazo al modelo fordista, caracterizado por un trabajo estandarizado y una división tayloriana del trabajo, subrayó los cambios orientación. La presencia de descensos en la productividad de ciertas actividades productivas, los aumentos en lo que concierne a la difusión de tecnología y de los conocimientos, los mayores procesos de deslocalización de determinadas actividades a la búsqueda de mayores mercados externos, hacen que dicha apertura y extensión de los mercados supongan la necesidad de afrontar una más intensa competencia entre los agentes. Dicha mayor competencia exige por parte de las agentes enfatizar en los niveles de competitividad de las unidades de producción y provoca una mayor diversificación en lo que atañe a sus producciones y a los productos elaborados. Asimismo, la especialización en ciertos sectores y actividades permite a las empresas centrarse en sus producciones principales, buscar la subcontratación y desarrollar el outsourcing. En definitiva, la globalización se impone como marco para los modelos de desarrollo económico y de desarrollo regional, en la medida que los actuales planteamientos se realizan tanto en el ámbito del Estado-nación como en el ámbito de las regiones-territorios económicos.

c) El desarrollo regional tal y como lo visualizamos en la actualidad supone no solamente hablar de jerarquía y de centralización de unos territorios respecto a otros, sino a la existencia de partenariados, de dinámicas de descentralización de funciones y del establecimiento de redes entre las áreas geográficas. O sea, combinamos los vínculos económicos y sociales con los modos de regulación y de gobernanza. Por tanto, asistimos a unas nuevas formas de re-configuración del Estado, presenciamos nuevas consideraciones en lo que respecta a los mecanismos de regulación, definimos innovadores modos de gobernanza y ponemos en funcionamiento novedosos criterios de coordinación. Podemos resumirlo de manera esquemática en los siguientes aspectos: i) nueva configuración de las relaciones estados-nación y transformación de los modos de gobernanza, en los que se refiere a los vínculos Estado-mercado-sociedad civil; ii) nuevas formas de regulación en que respecta a la flexibilidad y a la integración, en lo que compete al desarrollo de las nuevas tecnologías, al conocimiento y a la participación de la sociedad y de los agentes económicos. Invita, pues, a analizar las nuevas pautas de modernización social, las innovaciones tecnológicas, las innovaciones sociales y los niveles de especialización de las economías; iii) asistimos a un nuevo re-centramiento de las empresas sobre sus funciones principales; iv) presenciamos unos nuevos hábitos de consumo en el que los clientes y los consumidores demandan más calidad y diversidad; y v) las empresas están muy vinculadas con el entorno, por lo que un incremento en los campos de la participación y cooperación de los trabajadores supone una ventaja adicional a la productividad y calidad de las relaciones, tanto como un valor añadido que se incorpora a los valores de las empresas. La toma en consideración de los factores extraeconómicos cobra cada día más importancia, y son, en los tiempos actuales, una ventaja comparativa de indudable interés, ya que infunde cohesión, confianza y permiten una mejor relación entre las esferas de producción de bienes y servicios con la capacidad de innovación y entre las empresas de una misma actividad. En suma, estamos ante una nueva re-configuración entre las relaciones de lo social y lo económico.

d) Las nuevas relaciones de horizontalidad entre asociaciones, alianzas, redes, partenariado significan varias cuestiones. De una parte, en el antiguo modelo keynesiano se suponía que era preciso insistir en el plano económico para conseguir un objetivo en el plano social. En la configuración presente lo social no es solamente un output, sino que es un input que define y pre-configura las ventajas comparativas. Las actuales iniciativas en el campo del desarrollo social, tales como la mejora de las condiciones ambientales y de la calidad de vida van a contribuir a potenciar el desarrollo económico. Y de otra parte, los objetivos económicos no deben ser definidos en exclusiva de manera mercantil puesto que existen otros conceptos de indudable importancia tales como los términos de la regulación de la gobernanza, los mecanismos de la competencia y las formas de cooperación, que suponen un fuerte componente en el desarrollo económico y social de un territorio. Estos elementos son los que han contribuido a modificar los términos de la globalización en lo que respecta a los sistemas regionales y locales de producción.

e) Existen muchas formas, métodos de reflexión y propuestas de actuaciones sobre el desarrollo territorial e industrial (Piore & Sabel, 1984; Saxenian, 1994), aunque lo cierto es que la fuerte presión competitiva genera mayores dosis de incertidumbre; que el mercado como mecanismo de coordinación requiere ser completado por nuevas formas de colaboración, y que la reducción de los costes de transacción y de adaptación tecnológica hace que la difusión de los conocimientos sea más rápida en un mercado más extenso y intenso. En este contexto, el papel del Estado ha cambiado, lo que no quiere decir que haya desaparecido. En vez de sostener la demanda (sentido keynesiano) para asegurar el crecimiento, el Estado se encarga de proponer una estrategia de oferta integrada (I+D; formación de mano de obra; acceso a la financiación, etc.). Asimismo, el Estado en vez de ser emprendedor se hace partenaire con los empresarios. En vez de poseer participaciones mayoritarias en empresas se convierte en accionista minoritario para hacer valer sus preocupaciones en el campo del interés general a la vez que desea que la gestión sea asegurada por los empresarios privados. En vez de orientar el desarrollo industrial hacia la diversificación, las políticas industriales harán valer la especialización hacia la inserción del territorio en la economía-mundo. En vez de asistir a las empresas en crisis se convierte en animador de las empresas ganadoras y favorece la formación de grupos industriales muy integrados y con vocación exportadora y con presencia exterior.

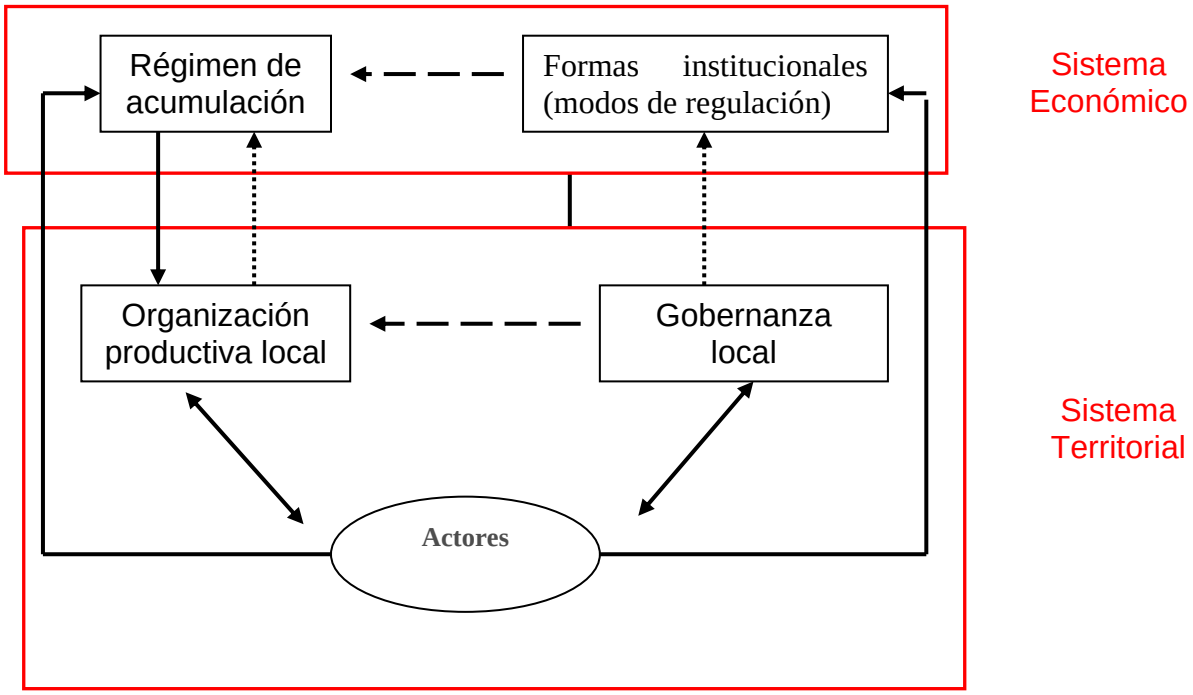
f) Por tanto, la nueva concepción del desarrollo regional y local se fundamenta en las distintas formas de cooperación entre los distintos actores sociales que poseen una clara orientación participativa, integradora y de orientación externa. Se busca la movilización de los actores y de los agentes económicos en dos direcciones: i) para responder a los problemas que puedan plantear los procesos y dinámicas de reestructuración, que no sean capaces de afrontar ni la empresa privada ni el Estado; y ii) formalizar aquellas redes y mecanismos de cooperación para encauzar la presencia y la ganancia de cuotas en los mercados externos. Ello pone de manifiesto la necesidad de *revalorizar lo local* y los dinamismos territoriales en coherencia con un sistema de producción y de empresas que buscan la integración y la flexibilidad; que desean responder con rapidez a la demanda; que instauran una cultura de empresa regional; y que producen con distintas gamas de diferenciación de productos con denominaciones locales.

En suma, el proceso globalizador es amplio, intenso, acumulativo, extensivo e integrador; pero ello no quiere decir no posea límites y que no genere sus propias resistencias internas tanto a nivel internacional como regional. (A. Scott, 1997, 1998).

Las propias resistencias se manifiestan a través de las diferentes estrategias de las identidades colectivas que nacen, resisten y renacen. Por tanto, los actuales análisis sobre la globalización ponen de manifiesto que esta dinámica es un proceso que integra al mismo tiempo la revalorización y/o el redescubrimiento de la importancia de lo local y de lo regional. O dicho de otra forma, no se puede comprender el fenómeno de la globalización sin comprender previamente sus raíces locales. Esta manera de interpretación nos facilita visualizar y evaluar los fenómenos de la localización empresarial y de las estrategias locales para promover iniciativas de desarrollo sostenido basadas en la protección constante de las identidades locales.

Nuestro esquema de trabajo se fundamenta en la siguiente propuesta metodológica.

FIGURA IV.2.1 Esquema metodológico de dinámica territorial y gobernanza.



2.2. Los determinantes territoriales y la competitividad de las empresas.

La globalización modifica las configuraciones de las grandes empresas hacia nuevas formas de empresas–red (K.Ohmae, 1991). Bajo estas perspectivas, las PYMES están sometidas a nuevas reglas de la competencia y a la adaptación de los nuevos mercados. Esto es, la tesis expuesta por Piore y Sabel por la que las condiciones de producción se transforman favoreciendo la especialización flexible, nos pone de manifiesto la consagración de unas nuevas relaciones de competencia-cooperación; y subrayando el hecho

de que no se limitan los objetivos a lograr una mera reducción de los costes en un proceso de largo plazo. Recientemente, las empresas no dependen exclusivamente de una mejor gestión de costes, sino de la oferta específica de un territorio. Ello nos obliga a llevar a cabo una re-lectura de los criterios de implantación de las empresas en la lógica de la competencia internacional y en el plano de la ordenación territorial.

Se ha dicho que el territorio es el soporte de la localización de empresas, que resulta de un proceso de construcción social y complejo, y que se inscribe en un periodo de largo plazo (B. Pecqueur, 1996). Asimismo, el territorio condiciona la movilización de los factores de producción y puede llegar a fundamentar las características organizativas de las empresas y la propia concepción espacial de la organización económica de una región.

Las empresas han seguido hasta el momento los paradigmas transacionales definidos por el apoyo a las teorías de A. Marshall y R. Coase, por ejemplo; y, en consecuencia, podemos distinguir dos estrategias posibles atendiendo a dos comportamientos diferentes, según nos basáramos en dos tipos de activos.

Por un lado, el espacio de localización de las empresas se basa en los activos genéricos. Esto es, por aquellos recursos que existen en abundancia y con unos costes bajos. Los activos genéricos se definen por el hecho de que su valor actual o potencial es independiente de su incorporación a un proceso de producción (J.L.Gaddarf,1990) y por lo tanto, la forma del espacio de localización no influye en la decisión de ubicación. Por eso, asistimos a procesos de deslocalización o relocalización empresariales.

De otra parte, si las estrategias de las empresas buscan articular relaciones de proximidad, desarrollando vínculos de cooperación con otros actores, significa que las empresas buscan constituir activos específicos; y la justificación de su ubicación reside en encontrar un territorio que satisfaga los servicios de estrategia y que cumplan con los fines que persigue. En suma, los activos específicos existen como tales, pero su valor está en función de sus condiciones de uso; son transferibles; e implican un coste irrecuperable más o menos relevante en caso de transferencia.

De esta forma, se puede afirmar que la búsqueda de activos genéricos no ha permitido construir un espacio que se consolide como territorio identitario. Las empresas desean y persiguen estadios en los que los activos específicos estén fuertemente vinculados a la forma de organización espacial.

El tránsito del uso de activos genéricos a los específicos con objeto de impulsar el dinamismo empresarial requiere de políticas públicas que deben encargarse de elaborar una “oferta territorial” propia. No es menos cierto que, en la actualidad, estamos presenciando continuos ejemplos de marketing territorial sobre los activos específicos (escuelas técnicas, laboratorios de investigación, dotaciones de mano de obra cualificada, etc.) que permitan mostrar índices diferenciadores de un territorio a fin de poder ser identificable en un contexto de amplia concurrencia y de creciente rivalidad territorial.

Asimismo, también es frecuente apreciar que la presencia y la consolidación de dichos activos específicos contribuye a frenar la volatilidad de las empresas (esto es, reduce su propensión a la deslocalización en función de costes de producción).

Por eso, es fácil constatar que los activos específicos presentan un relevante coste de reversibilidad, o lo que es lo mismo, el activo pierde una parte de su valor productivo en el caso que se utilice de manera alternativa. Se trata de instrumentar medidas que suponga costes elevados en caso de deslocalización de empresas. En la medida que los territorios acentúen y mejoren la calidad de sus *relaciones de proximidad* (Gilly & Torre, 2000) los costes de reversibilidad serán mayores; y aquellas empresas que deseen relocalizarse tendrán que abonar un mayor coste, que debe ser superior a las ventajas que le ofrecen los ratios específicos incorporados al territorio.

La fuerte imbricación entre las estrategias empresariales con los planes y objetivos de las instituciones apuran la conformación de nuevas configuraciones espaciales de tipo tecnópolis, metrópolis, o de corredores y ejes de desarrollo territorial.

Resumiendo, el territorio es un espacio dotado de recursos (materias primas, activos productivos, competencias, relaciones) dotado de una determinada *cohesión societal* (Aydalot, 1986). No existe territorio sin actores (económicos, sociales, institucionales) que lo representan y que lo construyen. En suma, el territorio es más que un fragmento neutro y pasivo, mucho más que un contenedor de recursos. Se puede afirmar, que el territorio es un actor, en el que se lleva a cabo una proximidad entre los actores, lo que hace posible la existencia de externalidades espaciales especificas, no transferibles, que le confieren una competitividad particular.

Colletis y Pecqueur (1993) lo representan de manera muy gráfica:

CUADRO IV.2.1. Tipología de los factores de competitividad de los territorios.

	Genéricos	Específicos
Recursos	Factores localizados y definidos por el mercado pero no utilizados.	Factores no mensurables que no pueden ser transferibles.
Activos	Factores localizados y definidos por el mercado, en actividad.	Factores cuantificables cuyo valor es inseparable de un uso específico

El análisis de la competitividad territorial se inscribe, pues, en el estudio de los activos específicos territoriales ya que la competitividad al articular lo local y lo global debe evaluar los recursos endógenos propios al territorio y validarlo sobre los mercados.

En definitiva, una estrategia de desarrollo basada en los recursos específicos se apoya sobre aquellas actividades de fuerte valor añadido destinadas a los mercados mundiales, en los que procura una ventaja competitiva de largo plazo y deberán tener en consideración los rápidos procesos de deslocalización. Los recursos específicos aparecen cuando los actores combinan sus estrategias para resolver y afrontar un problema, ya que en esos supuestos se produce un anclaje territorial, se fortalecen las relaciones informales y se estimula un aprendizaje colectivo. De ahí, que la mayoría de las estrategias de desarrollo sigan un

esquema parecido: tránsito de recursos genéricos a activos genéricos; y tránsito de activos genéricos a activos específicos.

La convergencia de las mencionadas estrategias nos encamina hacia la perspectiva de los nuevos análisis institucionalistas renovados, donde han jugado un papel muy activo las tesis de Coase, Williamson, North, Hodgson, entre otros. Sin entrar en el debate sobre la definición y posiciones de las instituciones en el campo de la regulación, si podemos afirmar que el papel de las instituciones públicas permite reducir la incertidumbre, garantizar un sistema de incentivos, mediar en los conflictos, establecer relaciones estables y desarrollar productos y conocimientos de amplio espectro.

2.3. Las trayectorias industriales metropolitanas.

Las transformaciones sociales, económicas y territoriales que han tenido lugar en las últimas décadas conforman un nuevo escenario en el que las nuevas oportunidades se manifiestan de manera un tanto diferentes a las condiciones de antaño. Desde la perspectiva de la competitividad urbana apreciamos varias trayectorias: a) asistimos a un fuerte crecimiento centrifugo de las ciudades, originando cinturones urbanos y áreas periféricas de alojamiento; b) las políticas urbanas incrementaron los niveles de intervención pública, sobre todo en las materias de crecimiento económico y de empleo; c) definen los instrumentos de regulación en los ámbitos de las infraestructuras básicas, planeamiento y equipamientos sociales; y d) se basan en la inversión pública, por tanto funcionan como un elemento nivelador. Es decir, se podrían llegar a encuadrar las acciones dentro de un plano temporal de ejecución; existiendo límites de expansión de dicha extensión y siendo los mecanismos de intervención más o menos rígidos y burocráticos.

La actuación en materia de suelo es el instrumento central de las actuaciones, lo que motiva un cierto proceso de encapsulamiento en el marco de las decisiones en torno a la esfera productiva y a la localización de empresas, que se verán limitadas sus opciones de localización por la oferta y por la esperada construcción de infraestructuras logísticas y suministros energéticos; y en segundo lugar, atendiendo a que las externalidades territoriales constituyan el elemento clave para permitir y visualizar los niveles de atractividad y la captación de inversiones. Por eso, las empresas que acuden a dichas ubicaciones son las correspondientes a las industrias de base (siderurgia, industria química) o industrias de producción en gran escala de bienes de consumo, que dan lugar a procesos acumulativos de industria muy determinados.

Los cambios económicos y territoriales afectan a los modos de crecimiento de las ciudades y áreas metropolitanas. Las principales rupturas hacen referencia a los siguientes rasgos: a) la desindustrialización o pérdida de productos industriales en favor de una acentuación del dinamismo de las actividades de servicios. Dicho proceso es cada vez más intenso, arrastra a las economías industriales y provoca una sustitución de la mano de obra; b) cambios en el empleo y en la actividad, como muestra de las transformaciones sectoriales y territoriales llevadas a cabo y su imbricación de las dinámicas de especialización y de la división internacional del trabajo.

Evaluando las tendencias ocurridas hasta el momento y analizando los programas de prospectiva distinguimos varias tesis comúnmente aceptadas:

a) doble lógica metropolarización y de diferenciación. El primer concepto es la combinación de dos dinámicas, la metropolización, que suponen el movimiento de concentración de población en las ciudades y zonas metropolitanas; en tanto que la dinámica de polarización, subraya la situación o el conjunto de territorios y de redes que convergen en una zona. Por tanto, estamos ante una concentración de ciudades y de actividades. El segundo concepto, el de la diferenciación, es aquel por el que aparece y emerge una producción o un crecimiento de productos marcados y subrayados por una diferenciación (ya sea referente a la organización, actividades, funciones, paisajes económicos, etc.) en el conjunto de los sistemas espaciales. Estas tendencias definen, en consecuencia, las dinámicas territoriales y la conformación de las trayectorias regionales y los espacios de exclusión. Asimismo, refuerzan los efectos clásicos de la concentración (rendimientos crecientes, economías de aglomeración) a la vez que permiten constatar la presencia de externalidades negativas en la concentración. En suma, permite visualizar un desarrollo diferenciado de los territorios.

b) La irrupción de una nueva economía residencial y los nuevos requerimientos derivados de las exigencias de calidad. Estos términos son cada vez más demandados por parte de la población, ya sea por parte de la población retirada, por los cuadros intermedios y superiores de las empresas, por los nuevos residentes que vienen de otros países, por los jóvenes que reclaman la existencia de nuevos criterios de calidad en lo que atañe a la calidad de vida, servicios, educación, sanidad, vida cultural, etc. Las empresas atentas a estas demandas se relocalizan en las proximidades de estos entornos y acrecientan la competencia entre las mismas. En suma, los factores claves vendrán definidos por las condiciones de atractividad y de diferenciación; es decir, por las características que presenta un territorio, por el que atrae tanto a ciudadanos como actividades merced a las condiciones del entorno (clima); facilidades que ofrece (servicios públicos y privados); y posibilidades que posee para mejorar (empleo, salarios, clientela). La emergencia de estos nuevos espacios puede ampliar las posibilidades de "pertenencia a territorios múltiples" o la aceptación del "bi-residencialismo". Ello nos encamina, en consecuencia, a un entrecruzamiento entre las economías de producción y las economías residenciales, modificando la fisonomía de los espacios. El desarrollo de estas condiciones alimenta las tendencias de ciertos territorios al poder considerar la existencia de: a) atractividad de regiones turísticas organizadas alrededor de polos urbanos de talla importante y con oferta universitaria; b) atractividad de grandes ciudades con una oferta de ocio muy abundante y que permite el desarrollo de áreas de segmentación urbana de tipo generacional; c) desarrollo de la bi-residencialidad definida como hibridación de formas de vida entrecruzadas.

c) Los nuevos criterios de la gobernanza. Se busca definir un modo de acción y de pilotaje entre las organizaciones existentes en el territorio, que tenga en cuenta las interacciones entre los sectores públicos y privados, entre las administraciones y las empresas, en donde primen los aspectos regulacionistas sobre los jerárquicos, en donde las decisiones se fundamenten en la negociación explícita, en donde participe la sociedad civil y donde la participación sea abierta. Se demanda,

asimismo, una relevancia a las inserciones con las nuevas redes de transporte y en los vínculos económicos, para aumentar las conexiones de operadores y de los territorios. Es decir su pertenencia a los ejes de desarrollo y la organización de sistemas de producción, distribución y logística.

Las lógicas y los escenarios territoriales se centran pues en lógicas de polarización (conformación de nudos): lógicas de atractividad y de pertenencia; lógica de distribución funcional; lógicas de diferenciación y especialización, y lógicas residenciales.

En el caso español las tendencias apreciadas ponen de manifiesto lo siguiente: los gradientes de densidad (tanto de población como de empleo) tienden a caer; los centros urbanos pierden población y además parece que la sub-urbanización está determinada por los incrementos de renta. Esta clarificación subraya que "la densidad de población en las ciudades es función inversamente proporcional de la renta. Y la renta explica, casi al 100%, las variaciones en el índice de monitorización o de la capacidad de desplazarse libremente entre dos puntos cualesquiera de un área metropolitana" (J.Blanco Fernández, 2004). Ello supone que la capacidad de trabajar y residir en lugares dispares provoca una nueva distribución de las densidades de población y de empleo, posibilidad de residir en un punto cualquiera de dicha áreas metropolitanas y demostrando que la existencia entre motorización y sub-urbanización.

Una segunda consideración es que las ciudades españolas poseen un fuerte centro urbano, y la densidad de población en el mismo supera a la densidad de empleo a diferencia de las europeas que tienden al equilibrio. La explicación de estas tendencias se debe, en primer lugar, a la renta, pero asimismo están en función de la propia estructura laboral. El mercado de trabajo nos apunta situaciones muy específicas: es proporcionalmente más reducido, existe más población agraria, un sector turístico relevante frente a un sector exportador reducido, inexistencia de sedes de grandes empresas multinacionales y de empresas de servicios avanzados. S. Sassen (1994) ya reflejaba esa constatación.

La mayor concentración y la especialización urbana provoca y alienta nuevos procesos: los ensanches de las ciudades se completan y se consolidan a partir de los años 50, se aprecia un relativo despoblamiento de los centros históricos-cascos centrales de las ciudades, se detectan pautas de sub-urbanización muy intensas; y se concreta un alejamiento progresivo de las ubicaciones industriales y de servicios respecto al centro de las ciudades. Esta "regularidad" en la evolución de las áreas urbanas españolas se constata en la mayoría de los casos estudiados (Barcelona, Madrid, Bilbao, Valencia, por ejemplo).

En suma, los procesos de urbanización y sub-urbanización están condicionados a los cambios socioeconómicos; y los mayores incrementos de población tienen lugar, preferentemente, en los núcleos industriales más cercanos al centro de las ciudades, en tanto que las entidades poblacionales más rurales pierden población en favor de los otros núcleos urbanos. Esta tendencia se invierte a partir de la década de los setenta, al detectarse una pérdida de población o un crecimiento muy bajo de los municipios industriales, para incrementarse de manera rápida e intensa en los denominados municipios residenciales (o dormitorios) más alejados del centro y de carácter predominantemente más agrario y escasamente industrial. Es decir, las áreas urbanas se sub-urbanización, lo que quiere decir que le centro de gravedad del crecimiento se desplaza hacia la periferia.

Nos interesa, pues, afrontar la intensidad de dichos cambios, o lo que es lo mismo la configuración de dicho crecimiento. Esta tendencia y análisis nos permite detectar: a) las tendencias y los ritmos; y b) la localización de dichos desplazamientos. Los resultados muestran que durante los periodos de crecimiento económico el proceso de sub- urbanización desciende y las ciudades presentan elevadas densidades de población en el centro que tienden a disminuir gradualmente con la distancia hacia la periferia; y que el empleo posee una tendencia más intensa hacia la sub-urbanización más aprisa que la población; lo que podría suponer siguiendo a J. Blanco Fernández que "es el empleo el que sigue a la población en los procesos de sub-urbanización y no al revés", como se manifestaba en las teorías anteriores (Mills,1970,1984).

Lo que ponen de manifiesto estas conclusiones es que las densidades de población en el centro crecen mucho, mucho más que el crecimiento de la densidad poblacional en la periferia; que además posee las ventajas de mayor posibilidad de ocupación de suelo. En segundo lugar, las nuevas ubicaciones y localizaciones de parques empresariales, centros comerciales y polígonos industriales atraen a la población en lugares más próximos para reducir los costes de transporte. Lo mismo sucede, recientemente, con los nuevos servicios relacionados con el bienestar (equipamientos como hospitales, centros de salud, deportes, viviendas para mayores, jardines más amplios, etc.) Y en tercer lugar, lo que se han constatado es que aquellos municipios/áreas que ofertan bienes vinculados con estas características son los que más crecen y aquellos que poseen los equipamientos más degradados son los que menos crecen.

En consecuencia, las variables utilizadas son: renta, distancia al centro, accesibilidad a la red de transporte público, accesibilidad al ferrocarril, autobuses, metro, fecha de asentamiento, renta en la fecha de asentamiento, especialización funcional. Los resultados nos arrojan las siguientes conclusiones:

- La renta correlaciona con la densidad de población. A mayores rentas se confirma un descenso de densidad, la mayor motorización facilita la elección de residencia en distritos de menor densidad; la distancia al centro confirma que la localización residencial es el resultado de un equilibrio entre el coste unitario del suelo y los costes del transporte; la población detecta una correlación entre tamaño población y densidad de población.

- Otras variables como la mayor dependencia del transporte público implica mayor densidad; mayor motorización implica menor densidad; las áreas con mayor accesibilidad al transporte son las que tienen menor índice de motorización; la superficie de suelo industrial facilita las localizaciones; la renta determina la capacidad de movilidad.

Asimismo, dentro de la especialización funcional tendríamos como conclusiones las siguientes: la centralización de las actividades no son las mismas para todos, la industria es el sector más descentralizado, el comercio presenta valores muy centralizados e inversamente proporcionales al tamaño del área metropolitana, de la misma manera que el empleo en las administraciones públicas.

Las actividades en abierta competencia a la economía internacional y el empleo manufacturero se extienden fuera de las ciudades de la misma forma que las nuevas pautas de consumo en grandes

superficies y centros comerciales se alejan de los centros urbanos, merced a la mayor movilidad y de la renta que facilita el consumo masivo y la creciente importancia del comercio especializados de proximidad. Finalmente, existe una rigidez en la descentralización institucional.

O sea, siendo el sector industrial el que más cambios ha experimentado en los últimos años tanto en términos absolutos como en términos relativos debemos analizar los efectos: en primer lugar, la industria tradicional (carpinterías, imprentas, peleterías, etc.) que pueden seguir ubicándose en el centro; pero la industria más moderna (tales como la siderurgia, automoción, etc.) se localizan en la periferia al necesitar extensiones de suelo más abundantes; lo que pone de manifiesto que el hecho de que la mayor densidad se va a obtener en los distritos situados en una distancia intermedia del centro.

En segundo lugar, el sector comercial es el que más descentralización experimenta; tal y como corresponde al desarrollo de las dotaciones y equipamientos comerciales en la periferia de las ciudades junto a la mayor intensidad de la sub-urbanización. El sector de la distribución se presenta muy descentralizado justificando la presencia de las multinacionales de las grandes superficies. En suma, concentración creciente de los servicios en los distritos financieros centrales de las ciudades de las grandes áreas metropolitanas; se acentúa en los supuestos de las empresas de servicios avanzados, descentralización de las oficinas secundarias de las principales empresas al igual que las sedes de las principales empresas; los servicios al consumidor se descentralizan aprovechando la existencia de clase media; en tanto que los servicios de ocio de alto nivel se concentra en los centros de las ciudades, los servicios públicos de salud y educación prosiguen a la distribución espacial de la población a la que sirven, descentralizándose de manera progresiva.

Así las cosas, las variables densidad y renta; y renta y motorización (movilidad) resultan básicas. Las infraestructuras de transporte evolucionan rápidamente en las etapas de prosperidad, pero al necesitar un largo plazo para su construcción y puesta en funcionamiento, están muy condicionadas y en ocasiones muy dependientes de las políticas anticíclicas (o incluso de las “políticas de compromiso” del partido gobernante); esto es, muy vinculadas a decisiones institucionales y muy alejadas de las variables independientes tales como la renta y la motorización; y principalmente del “mercado”.

En las páginas que siguen constatamos la evolución de la economía gallega desde la perspectiva del tejido empresarial gallego atendiendo a la evolución de las ciudades y áreas metropolitanas, muy en la línea ya apuntada por Van den Berg (1987) que delimita la evolución de una ciudad en cuatro etapas:

CUADRO IV.2.2. Modelo de ciclo urbano.

ETAPAS.	PRIMACÍA	CARACTERÍSTICAS
Iª FASE	Industrialización que acarrea mayor concentración espacial.	Alta prioridad al desarrollo económico; Localización de grandes industrias; Desarrollo de un transporte público local.
IIª FASE	Alza del sector servicios y de los transportes.	Rápido crecimiento de la prosperidad; Rápido incremento de la flota de automóviles; Expansión de las infraestructuras de transportes; Rápido crecimiento de oficinas.
IIIª FASE	Aprecio creciente del entorno	Rápido alza de los precios de energía; Reducción del tamaño familiar medio; Transporte público, renovación urbana y planeamiento espacial constituyen una prioridad en la política local.
IVª FASE	Ascenso de sector de la información	Aumento de la computerización; Creciente atención a la pequeña industria; Incremento del tiempo de ocio.

2.4. Mecanismos de gobernanza y estructuración del sistema productivo.

El sistema productivo existe cuando las fuerzas de producción se combinan dentro del proceso de producción; entonces la combinación de varios elementos: fuerza de trabajo, medios de producción, métodos de organización de la producción, estructura de la propiedad y control de la actividad productiva junto al marco social y político nos define el escenario en el que se desarrolla. Estos elementos, a juicio de F. Wilkinson (1983), aunque no son requisitos pre-existentes a la actividad económica, si son producidos por las mencionadas actividades, inscritos en un marco social y político determinado, y se sostienen mutuamente interactuando de manera dinámica.

Esto ha llevado a autores como Garofoli (1983) a afirmar que las diferentes formas de organización territorial presentan distintas especificidades en términos de vínculos entre las firmas locales, entre los procesos de producción y los productos finales, contribuyendo a la definición de distintos modelos de desarrollo local. Aun cuando exista una multiplicidad de modelos de desarrollo local no es menos cierto que cada uno responde a una combinación particular de los componentes de un territorio; y por lo tanto resulta preciso conocer la estructura económica y la organización de la producción; la evolución del sistema tecnológico; el mercado de trabajo y las relaciones industriales; los actores sociales y la estructura social; la estructura del mercado y las formas de competencia; los sistemas de información y las instituciones reguladoras.

Al analizar las características del empresariado gallego debemos tener en consideración aquellos factores que contribuyan a la estructuración de las empresas y los mecanismos que aseguran su funcionamiento y evolución. En consecuencia, la formación de los mencionados sistemas productivos locales se ha basado en los recursos específicos del territorio y en la intencionalidad de los agentes económicos. Los procesos y dinámicas de los mismos han dependido de los sucesivos ajustes de los recursos propios, de los usos de los inputs que incorporamos procedentes del exterior y del análisis de la trayectoria de cada territorio. Esto es,

las características del contexto influyen en el desarrollo de las actividades económicas locales; y pueden coadyuvar a emprender nuevas estrategias. De ahí, la trascendencia que adquieren los componentes de un sistema productivo y la definición de las finalidades del mismo. Dicho de otra manera, conviene analizar las estrategias que sigue cada agente individual, las relaciones de uno con respecto a los otros, y finalmente las estrategias colectivas. Es, por lo tanto, un proceso de ensayo y de ajuste, a fin de encontrar una coherencia del propio sistema productivo. De ahí que la trayectoria de un territorio sea vista como el resultado del encadenamiento de muchas dinámicas en el tiempo.

La configuración de las economías locales y los mecanismos que permiten a los agentes locales diseñar y participar en una estrategia colectiva, esto es poseer sus propios modos de producción, regulación y gobernanza ha sido puesta de manifiesto por las distintas escuelas según que enfaticemos sobre los mecanismos mercantiles o no mercantiles (Becattini,1979,Brusco,1982); sobre las dinámicas de proximidad (Gilly &Torre,2000); por autores regulacionistas (Benko & Lipietz,1992); convencionalistas (Storper&Harrisson,1992), o recientemente en los textos y manuales de la OCDE.

Nuestro interrogante se centra en ¿existe o existió algún tipo de coordinación entre agentes que permita aceptar reglas, normas, practicas sociales, estructuras o instituciones, que garantizasen la coordinación de las acciones y las reacciones en el seno de un sistema productivo local?. Definimos, por tanto, a la gobernanza como un mecanismo de ajustes entre los distintos agentes de una unidad a fin de atender a las distintas finalidades comunes; o sea, un mecanismo de armonización de partes que permite y aconseja a los miembros a comportarse atendiendo a un vínculo de naturaleza social para garantizar las finalidades determinadas. Dicha noción de gobernanza ha sido introducida en los análisis territoriales por Stopper & Harrison, de tal forma que amplían las distintas formas de organización inter-empresas en aquellos campos que sobrepasan las propias relaciones mercantiles. Benko y Lipietz también hacen mención a este concepto, al inferir que la gobernanza es el conjunto de los modos de regulación entre el mercado puro y la pura política; o sea, la combinación de las diferentes formas: jerarquía, subcontratación, partenariado, atmósfera, agencias públicas o para-públicas que regulan la dimensión espacial y las relaciones entre unidades productivas.

A fin de verificar el papel que desempeña el factor empresarial en la conformación de un Sistema Productivo Local podemos tener en consideración varios factores que inciden en los cambios de las empresas. A modo de ejemplo, tendríamos: 1.- las tecnologías. Son básicas, influyen en la adopción y en la incorporación de nuevos equipamientos y contribuyen al desarrollo de nuevos productos; exigen coordinación vertical y horizontal en el interior de las empresas y entre las restantes unidades de producción. Por tanto, su utilización es imprescindible; 2.- Los transportes. La reducción de los costes de transporte sobre los costes de producción, los aumentos de los volúmenes intercambiados y los procedentes de otras áreas y Estados, exigen la existencia de medios de transporte fluidos, interconectados y menos costosos; 3.- Las políticas desreglamentistas, tanto en lo que afecta a las medidas sectoriales como las referidas al mercado de trabajo, la flexibilidad y el empleo; 4.- El aumento de la movilidad de los factores. Facilita las nuevas implantaciones empresariales e incentiva los desplazamientos de residentes de unas zonas a otras.

Asimismo, hemos de añadir otros elementos que inciden en las estrategias organizativas de las empresas, tales como: 1.- el grado de desconcentración, fragmentación, articulación y flexibilidad de los procesos productivos pro parte de las empresas y su correspondiente gestión; 2.- los niveles de información intra e inter-empresas, referidas a la transmisión de información, a las normas de calidad, a compartir información sobre equipos, métodos y técnicas de producción, información sobre mercados; 3.- las estrategias organizativas referidas a los niveles de decisiones dentro de las empresas al objeto de reforzar y contribuir a potenciar el sistema productivo local; 4.- las estrategias organizativas referidas al aprendizaje y conocimiento, a la calificación de la mano de obra, formación colectiva , vínculos con los centros de investigación; 5.- las estrategias institucionales sobre las formas y funcionamiento del sistema y del establecimiento de redes institucionales, la presencia de actores y los mecanismos de regulación; 6.- las estrategias institucionales hacia el exterior, la intervención de las instituciones públicas en las actividades de promoción del territorio, de los sectores y de los productos; el apoyo financiero y la expansión de la información.

Por tanto hemos distinguido dos tipos de mecanismos: los organizativos y los institucionales.

2.5. Los factores de la competitividad regional.

Los últimos años han estado marcados por el fenómeno de la globalización. Las economías son cada vez más abiertas e interdependientes. Los intercambios de bienes y de servicios se multiplicaban de manera muy intensa entre las nuevas áreas abiertas al comercio y las trabas y obstáculos relacionados con los intercambios son menores; y cada vez existen y se constatan menores dificultades en el comercio. Estos nuevos avances han permitido la aparición de cambios notables en los campos de la fiscalidad y en la inversión pública, de un cierto abandono de políticas industriales, de un amplio desarrollo de las políticas desreguladoras, de un aumento de las dinámicas de privatización de servicios públicos, así como la nueva emergencia de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Todas estas modificaciones han supuesto el relanzamiento de un debate sobre la redistribución de la actividad económica y sobre las realidades sociales y políticas (Brenner,1998).

Desde el ámbito de los nuevos territorios y regiones, este proceso de globalización e integración de las relaciones económicas subraya una mayor interdependencia de las áreas y países que forman parte del mercado global y nos permite observar como se produce al mismo tiempo un relanzamiento del papel que desempeñan las regiones (Castells, 1999, Swyngedouw,1997).

Hasta el momento, se partía del supuesto que las regiones o localidades contaban con una herencia y/o atributos especiales y singulares que condicionaban sus expectativas futuras ante las nuevas oportunidades globales. En la actualidad lo que se visualiza es la nueva senda de especializaciones económicas para actuar en los mercados y como se enfrentan a los nuevos competidores. Por tanto, el debate se centra en como atraer y como retener el capital, Y en ese sentido, será preciso preguntarse por los atributos derivados de la localización geográfica, de las condiciones empresariales, del mercado laboral, del apoyo a las infraestructuras, del rol de las instituciones gubernamentales y de la atmósfera de cooperación civil (Conti & Giaccaria,2000).

La teoría del desarrollo regional siempre había pivotado alrededor de dos grandes ejes: el desarrollo industrial y la innovación que buscaban incrementar los rendimientos a escala, lo que produciría una polarización espacial de la actividad económica con mayores ventajas comparativas y, en segundo lugar, como llevar a cabo una disminución de los costes y maximizar los beneficios, cuestión que está ligada a la dispersión y a las ventajas competitivas (base de las tesis de G. Myrdal(1957) y de A.O. Hirschman(1958).

Ese razonamiento se fundamentaba en que las propias actividades se encontraban muy enmarcadas en las fronteras de cada país. Dentro de cada área, las empresas se planteaban donde llevar a cabo la producción, donde ubicar la localización de las empresas y donde buscar y contratar a los trabajadores. De esta manera, las empresas se alineaban en las grandes ciudades de las regiones en crecimiento y que mantuvieran una proximidad con los competidores, proveedores y consumidores para aliviar y disminuir los costes de transporte. Los problemas que emergían, bajo esta teoría, son los relacionados con los precios del suelo y con las economías derivadas de la congestión, contaminación y criminalidad. Ejercerían un poder de atracción para la mano de obra al socaire de la existencia de mayores empresas y unos elevados salarios para los trabajadores. Este esquema acumulativo myrdaliano se presumía que podría alcanzar un equilibrio a largo plazo entre las distintas regiones. De ahí, el nacimiento de las políticas regionales activas que buscaban un "retroceso en la polarización" o una significativa pérdida de las grandes ciudades a favor de las ciudades de segunda línea.

Pero, la incidencia mayor de los rendimientos a escala, el reforzamiento del papel de la tecnología y la aminoración de la relevancia de los costes de transporte incidió en gran medida en la acumulación de las actividades económicas en los centros urbanos que ampliaron sus tareas para ser centros de gestión, de servicios y de finanzas; a la vez que también se comprometieron con la dinámica de facilitar el comercio, la inversión y los flujos laborales (S.Sassen,1994).

En ese sentido, aquellos tradicionales postulados que no resultaron eficaces para adaptarse a las nuevas oportunidades y realidades dan paso a la emergencia de nuevos centros de industrias diferentes en las que los dogmas relacionados con la organización de la producción así como el sistema de trabajo más flexible y con distintos mecanismos de intervención pública hacen que la nueva ubicación de los complejos industriales y de los servicios se ubiquen en lugares distintos en los que se presume de poder contar con provisión de infraestructuras, de educación y de la amplitud de factores geo-estratégicos.

Una segunda reflexión vendrá dada por la progresiva integración de las relaciones económicas al constatar la ampliación de los mercados, la modificación de las formas de competencia y los procesos de adaptación de las empresas. Ello supuso una nueva dinámica de acumulación de capital y de inversiones en las ciudades mundiales más dinámicas. Estas dos condiciones marcan el camino a los inversores que evidentemente son reacios a invertir en lugares remotos, poco comunicados y con mayores niveles de riesgo e incertidumbre. Como se puede resaltar de este razonamiento los actores consideran las áreas por su atractividad.

De la misma forma, la tensión locacional entre las ciudades y regiones será recogida en los nuevos desafíos, esto es por la rivalidad entre territorios y entre actores.

¿Cómo medir la competitividad territorial?

La competitividad ha sido siempre abordada y medida en términos de capacidad para situar y posicionar los productos fabricados en una economía o en un territorio en el mercado internacional; esto es, bajo determinadas condiciones que nos permitan evaluar las distintas "perfomances" comerciales. En este sentido, se habla de las empresas rivales y en competencia; pero, dados los distintos niveles de integración económica y efectos de la globalización, también debemos de enfocar los distintos niveles de competencia entre Estados y regiones, ya que estas instituciones no se libran ni se escapan de la competencia y rivalidad entre ellas.

En consecuencia, tomado como un concepto relativo, la competitividad se basa en una serie de indicadores compuestos. Fundamentado como un concepto absoluto, la competitividad refleja un conjunto de condiciones propicias para el crecimiento. Por eso, es preciso analizar una pléyade de conceptos económicos para evaluar los distintos grados de cualificación de una economía.

Presenciamos, en este sentido, como diversos economistas enfatizan sobre los gastos públicos, otros sobre la fiscalidad, unos terceros sobre los niveles de educación y la producción de conocimientos, y finalmente otras corrientes sobre las diferentes orientaciones de la política económica.

Los recientes avances en las argumentaciones económicas sobre el tema de la competitividad nos permiten aseverar, siguiendo a Krugmann (1994) que solo la productividad es quién determina la renta real per capita y, por tanto, el nivel de vida existente en una economía nacional. Si avanzáramos en el razonamiento, podemos afirmar que en la actualidad hay que tener en consideración varias hipótesis:

a) Un conjunto de factores de producción inmóviles en el plano internacional. Sobre esta hipótesis simplificadora y si las economías están en competencia perfecta solo seria necesario tener en cuenta los costes salariales unitarios expresados en una misma moneda para realizar las distintas comparaciones sobre la productividad. Esto es, estamos dentro del cuadro de hipótesis de la competitividad-precio. Pero, si las tasas de cambio real son una expresión de un precio relativo, estaríamos bajo la órbita de una posible depreciación real de los términos de intercambio, cuestión que incidiría en los precios relativos de la producción nacional, con lo que la competitividad de las empresas oscilaría por las variaciones de dichas variables. De ahí, que los nuevos trabajos del comercio internacional tratan de acentuar en los análisis sobre otras dimensiones fuera de la competitividad-precio e insistir en la calidad de los productos y en los procesos de innovación. Esta especialización genera una acentuación de las distintas identidades productivas y subrayan entre otros aspectos: i) la especialización de productos nuevos; ii) la especialización de productos de elevada calidad; y iii) la especialización de productos de demanda muy dinámica.

b) La segunda de las hipótesis a tener en consideración es la referida a la movilidad creciente de los factores de producción que se visualiza por medio de una mayor y más rápida implantación de empresas en el extranjero, la intensificación de la división vertical del trabajo y la formación de cadenas de valor añadidas. En ese sentido, se insiste en que la segmentación de los procesos productivos está

> basada en una triple lógica: i) lógica ricardiana, fundamentada en la ventaja comparativa (por la que los lugares de producción están especializados en aquellas fracciones de la producción en función de su eficacia relativa); ii) lógica smithiana por la que se aprecia una especialización de tareas y ampliación de los mercados, con lo que se pueden obtener y desarrollar economías de escala; y iii) una lógica factorial por el que se aprecia la conjunción de las actividades hacia la concepción, gestión y fabricación.(Helpman, 1984).

Esta clasificación nos permite explicar la descomposición del proceso de producción en varias tareas al objeto de incrementar la eficacia de cada una de las partes y buscar la optimización en cada uno de los emplazamientos elegidos por la empresa. En la medida que estamos ante una panorama-escenario en el que predominan las intensas economías de escala y en el que los costes de transporte son cada vez más bajos, las empresas buscan encontrar un acceso más rápido en los mercados extranjeros merced a las nuevas implantaciones, más que en acrecentar la vía de las exportaciones hacia dichos mercados (Markusen,1995).

Esta forma de interpretar la situación supone para los países de acogida mostrar un doble reto: producir o importar; y, por lo tanto, los efectos de arrastre en términos de actividad son muy diferentes en un caso y en el otro. De ahí, la trascendencia que posee el hecho de poder evaluar el número de localizaciones de empresas, el dinamismo empresarial y, finalmente, las categorías y gamas de los productos.

En suma, estamos ante una nueva geografía económica (Fujita et ali,1999) en la medida que la movilidad de los factores de producción y los descensos de los costes de transacción alimentan la nueva aglomeración de las actividades en localizaciones atractivas y eficaces. El riesgo es, por lo tanto, la otra cara, la que presenta la periferia. Así las cosas, visualizamos: a) la aglomeración de las actividades acrecienta la eficacia de las regiones/países; b) por el contrario, la marginalización de ciertos territorios será cada vez más intensa, poseyendo las políticas de reajuste una capacidad limitada para plantear estrategias de convergencia.

¿Cómo medir la atractividad?

En una economía en la que predominan las disfunciones derivadas de nuevos paradigmas tecnológicos, en la que se subraya los fenómenos vinculados con las recolocaciones de la mano de obra; en la que las innovaciones tecnológicas están vinculadas a los aumentos de cuota y estructuras de mercados; y en donde la competencia-rivalidad es cada vez más intensa, resulta cada vez más importante centrarse en analizar como plantear la atractividad de un territorio.

Existen dos informes mundiales que tratan de adentrarnos en ese concepto: el Inward FDI Performance Index y el Inward FDI Potencial Index, elaborados por la CNUCED. En el primero se señala las entradas de los flujos de la Inversión Directa Extranjera (IDE) en relación al PIB mundial; y en el segundo se combinan ocho variables normalizadas (tasa de crecimiento del PIB, PIB per capita, porcentajes de exportaciones sobre el PIB, número de líneas telefónicas por habitante, consumo de energía per capita, porcentajes de gasto en I+D en relación al PIB, tasa de escolarización en las enseñanzas superiores, y la

clasificación de riesgo-país). Otro índice es aquel que aporta la consultora A. T. Kearney, el FDI Confidence Index, que está basado en un cuestionario sobre 1000 empresarios.

¿Cuáles son los elementos determinantes de la atractividad?

La inversión internacional es, sin duda, el principal elemento. Todas las empresas desean acceder a los mercados externos y su decisión está basada en la capacidad de obtener rendimientos crecientes y economías de escala tanto para la firma como para las filiales y las unidades de producción. Por tanto, la atractividad de un territorio se basa en como lograr una minimización de los costes de ubicación y la máxima realización de economías de escala.

Asimismo, la atracción y captación de inversión internacional será mayor en la medida que las firmas dispongan en el territorio de emplazamientos de activos específicos (tales como imagen de marca, capacidad de innovación, etc.) que sean susceptibles de añadir y agregar una mayor ventaja sobre los mercados a aquellas firmas ubicadas en el territorio. Esto es, incrementar las posibilidades de aumentar los procesos de valorización de las ventajas específicas.

La inversión internacional puede tener dos formas de presencia: la horizontal, motivada por el acceso a los mercados; y la vertical, motivada por la división de los procesos productivos a nivel internacional y por la especialización de las filiales en los segmentos de la cadena de valor añadido.

El segundo elemento es el tamaño de mercados, costes y aglomeración. El tamaño de los mercados es esencial para la aceptación de la IDE ya que nos define el potencial comercial. Este se calcula como la suma de potencial mercantil interno del país de acogida de la inversión y la suma de los PIB de los países vecinos, divididos por la distancia que los separa a partir de la localización escogida. De esta forma, tratamos de introducir el hecho de que un mercado además de ser considerable debe corresponderse con una demanda fácilmente accesible, ya que el alejamiento de los centros económicos no constituye un potencial de crecimiento, ni los altos costes de transporte supondrán ventajas adicionales para una localización óptima o eficiente.

De esta forma, en la nueva Europa ampliada los países más atractivos serian los correspondientes a los países con economías fuertes y accesibles, donde las relaciones comerciales son más densas y la captación de IDE es más intensa.

Un tercer elemento es el relativo a los bienes públicos y la fiscalidad. Varias son las notas significativas en relación a este apartado. De una parte, el concepto de subvenciones públicas y ayudas estructurales para corregir desigualdades poseen un efecto nada desdeñable. Los ejemplos aplicados tanto dentro de la Unión Europea como dentro de los Estados para conseguir desviar determinadas inversiones hacia localizaciones menos atractivas por motivo de su menor dotación de infraestructuras y equipamientos o su mayor alejamiento de los centros de gravedad económica han supuesto un impulso significativo para potenciar su desarrollo. De otra parte, las subvenciones también han servido para compensar ciertas localizaciones, lo que supuso incrementar las posiciones de rivalidad y de competencia en relación a otras ubicaciones.

Relacionado con la fiscalidad y la competencia fiscal Edervreen y Mooij (2002) revelan en un reciente estudio que: a) la fiscalidad no desempeña un papel relevante a la hora de adoptar una decisión relacionada con la localización, bien sea para exportar o para invertir en el extranjero; pero, sin embargo, posee influencia sobre la elección de la localización para el inversor, una vez que esta decisión ya se ha tomado; b) el impacto de la fiscalidad posee una importancia mayor que otros elementos que determinan las tendencias de la aglomeración económica o el potencial mercantil de una zona; c) los impactos de la fiscalidad aparecen de manera más nítida en los regímenes de tratamiento de los beneficios extranjeros.

Por tanto, la competencia fiscal y social, sobre los que pueden librar ciertas batallas económicas, exigen la puesta en marcha de códigos de buena conducta, so pena de alimentar una "carrera olímpica" de nada desdeñables resultados divergentes. De ahí la trascendencia que adquieren, los gastos públicos y las infraestructuras y sistemas públicos de educación acometidos desde esta perspectiva; los ingresos que reposan sobre los impuestos, y las actuaciones fiscales sobre los factores móviles y/o los factores inmóviles.

En la actualidad, siguen siendo objeto de interrogantes los calendarios europeos sobre la armonización de los sistemas fiscales en torno a una media europea de referencia, o las propensiones armonizadas en el campo de las bases impositivas de las sociedades. (Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas COM (2001) 582, de 25 octubre, 2001).

Otro aspecto relativo a los criterios que definen la atractividad de un país o un territorio es aquél que viene reflejado por sus capacidades competitivas comerciales. En ese sentido, nuestra posición competitiva está determinada por el contexto de las demandas mundiales sobre la especialización productiva y de servicios que un área posee. La especialización sectorial y de servicios resulta básica para componer este índice. De esta forma, la especialización en el campo de los servicios es a priori muy coherente con las ventajas comparativas de una economía que presenta niveles de desarrollo elevados. Por ejemplo, en USA y RU las exportaciones y los ingresos por rentas de derechos y licencia son elevados en los campos de la servicios informáticos, de seguros y financieros, dadas sus fuertes especializaciones en dichos campos.

Por el lado contrario, existen otros países en los que la especialización se centra en el turismo, esto es en un sector en el que no se destaca por la dotación en trabajo cualificado o innovación. Sin embargo, las ventajas comparativas que se despenden son muy elevadas, ya que dichas áreas son ricas en empleo y localizan ciertas inversiones en actividades de ocio y entretenimiento para las sociedades avanzadas

La incorporación de nuevos países en el comercio y en los intercambios internacionales tiene como consecuencia la ampliación de los mercados mundiales y de los flujos comerciales. Esta progresiva y creciente integración comercial permite y estimula la especialización de los sectores de actividad básica de cada país. Lo que se mide es la capacidad de venta a un número mayor de países, las capacidades de diferenciación de nuestra oferta, la capacidad de posicionarse sobre las distintas gamas de compra y de los productos ofertados y, finalmente, sobre las diversas condiciones de acceso preferenciales. O sea, nuestra especialización está alimentada por la condiciones de competitividad y por la diversificación de nuestros productos. Los análisis en este sentido nos llevan a evaluar las competitividades-coste y las competitividades-precio. La primera posee incidencia en los costes salarios unitarios, en tanto que la

segunda es resultante de las políticas de las tasas de cambios y de los procesos de inflación y desinflación competitiva.

Un elemento relevante es el relativo a la competencia tecnológica. La orientación de los aparatos productivos reflejará los distintos niveles de especialización y servirá para atraer a las firmas extranjeras en las nuevas ubicaciones. Y dentro de dicha política de atracción jugará un papel relevante la calidad de los productos y los productos innovadores. Los estudios llevados a cabo hasta la fecha muestran que para los innovadores extraer rendimientos directos de las rentas y la innovación es de carácter acumulativo. Así, Feenstra y Rose (2000) aplicando la idea de un ciclo de vida de los productos a nivel mundial para un total de 1434 productos y para el período 1972-94 obtienen como conclusión que las actuales diferencias de tecnología y de productividad explican los intercambios en el comercio internacional: los países con una mejor posición en los ciclos de vida de los productos registran una ganancia de productividad , por lo tanto, la mejor capacidad de posicionarse "en amont" dentro del ciclo tecnológico será más favorable al crecimiento económico.

Si realizáramos un análisis sobre las posiciones del comercio internacional de los productos clasificados en función de su contenido más o menos intenso en tecnología, podríamos establecer una clasificación de dichos sectores ordenados en función de su contenido-intensidad y subrayaríamos las distintas especializaciones económicas. Lo mismo se podría realizar atendiendo las gastos en I+D, la categoría de dichas inversiones, los agentes perceptores y los personas cualificadas registradas en estas actividades.

Para resumir, la atractividad supone que un territorio debe poseer una concreta capacidad de ofrecer de manera duradera y sostenida unas remuneraciones elevadas de ciertos elementos que garanticen una productividad muy próxima o superior a las que presentan los territorios cercanos.

2.6. Características del tejido empresarial gallego,

El tamaño empresarial condiciona la competitividad de las unidades productivas en la medida que los incrementos en la dimensión empresarial posibilitan el aprovechamiento de las economías de escala y, con ello, la elevación de la eficiencia económica y la reducción de costes. La dimensión empresarial también resulta determinante para afrontar las decisiones de diversificación, de innovación tecnológica o de acceso a mercados externos. No obstante, es preciso recalcar el hecho de que, para y en ciertos supuestos, las pequeñas y medianas empresas gozan de ciertas ventajas frente a las grandes empresas, por su mayor margen de flexibilidad y capacidad de adaptación a un entorno cambiante, la menor conflictividad laboral o el elevado potencial de creación de empleo.

La medición del tamaño de la empresa lo vamos a realizar atendiendo a las variables resultantes del número de trabajadores y del volumen de ventas y de facturación. En cada uno de los supuestos hemos de adecuarnos a fuentes diferentes y ateniéndonos a metodologías diversas, lo que supone adoptar el criterio que han seguido las fuentes estadísticas oficiales en cada supuesto.

En Galicia, existe un número muy abundante de empresas de pequeño tamaño. Si las clasificáramos entre micro-empresas (de 1 a 10 trabajadores); de pequeñas empresas (de 10 a 99 trabajadores); medianas empresas (de 100 a 499 trabajadores); y grandes empresas (más de 500 trabajadores), los resultados arrojan una descripción muy clara y contundente. Lo mismo ocurre si previamente realizáramos un análisis de aquellas empresas que poseen asalariados y las que no los poseen.

Las primeras conclusiones son obvias: a) predominio del auto-empleo y de las micro- empresas; b) peso reducido de las PYMES; y c) mínima presencia de las grandes empresas.

CUADRO IV.2.3. Número de empresas en Galicia y en el conjunto nacional.

	Número de empresas en Galicia	% de Galicia/España
1997	158.583	6,41
2000	167.732	6,34
2001	165.726	6,11
2002	174.077	6,18

Fte) INE, Directorio Central de Empresas.

CUADRO IV.2.4. Empresas gallegas atendiendo a su condición jurídica.(2001).

	Galicia	% Galicia	España	% España	%Galicia/ España
Personas físicas	108.031	65,18	1.662.183	61,32	6,49
Sociedades anónimas	4.049	2,44	126.529	4,66	3,20
Sociedades Responsabilidad Limitada	42.277	25,51	716.542	26,43	5,90
Sociedades cooperativas	1.006	0,6	24.867	0,91	4,04
Otras	11.369	6,86	205.146	7,56	5,54
Total	165.726	100,00	2.710.400	100,00	6,11

CUADRO IV.2.5. Distribución de las empresas gallegas por número de asalariados.

	Número de empresas en Galicia	% Galicia	% España
De 1-2 asalariados	48.206	59,0	55,8
De 3-5 asalariados	17.277	21,1	21,1
De 6-9 asalariados	7.595	9,3	10,2
De 10-19 asalariados	4.889	6,0	7,0
De 20-49 asalariados	2.711	3,3	3,9
Más de 50 asalariados	1.052	1,3	1,7

CUADRO IV.2.6. Evolución de las empresas gallegas atendiendo a su grado de asalarización.

	Número de empresas con asalariados	Número de empresas sin asalariados
1999	84.772	72.273
2000	89.588	76.484
2001	87.694	80.038
2002	83.996	81.730

CUADRO IV.2.7. Evolución de las PYMES y Grandes empresas.

	1999	2000	2001	2002
De 100-199 asalariados	201	238	254	269
De 200-499 asalariados	106	114	122	126
De 500-999 asalariados	28	32	28	29
De 1000-4999 asalariados	8	10	13	18
Más de 5000 asalariados	1	1	2	3

Los datos anteriores ponen nítidamente de manifiesto la especial atomización del tejido empresarial gallego. De una parte, si lo comparamos con los promedios nacionales puede apreciarse que el único estrato con mayor importancia relativa es el referido al del auto-empleo y el de menor nivel de asalariados. A partir de dicho estrato y conforme se incrementa el tamaño empresarial, la relevancia e importancia del número de empresas gallegas con mayores niveles de asalariados es cada menor con relación a los promedios nacionales. Además, la distancia se va ampliando en paralelo al aumento de tamaño de las empresas.

Por tanto, en una primera aproximación, el tejido empresarial gallego presenta una importante limitación: la del tamaño y su dimensión, en referencia a la competitividad de la economía gallega y a los potenciales del crecimiento económico regional, tal y como se expresan en otros trabajos ya sean de la Comisión Europea o de investigadores españoles (Santos Cumpido,F.& J.Camulez Ruiz, 2001).

Este comportamiento desfavorable del tejido empresarial gallego, tanto considerándolo en sí mismo como en comparación con el conjunto nacional, subraya que en Galicia predominan las microempresas y las PYMES en detrimento de las grandes empresas.

Una tercera característica es la referida a las sedes de las empresas ubicadas en Galicia. Aunque sería norma habitual que las empresas localizadas en Galicia tuvieran sede social en el territorio gallego, empieza a ser elocuente el creciente número de empresas- preferentemente sociedades anónimas- que están operando en Galicia pero poseyendo su sede social fuera de la Comunidad Autónoma de Galicia. Ya nos pronunciamos afirmando que es escaso el porcentaje y el número de las mismas, pero la tendencia en los últimos años es creciente de ahí el significado de la dinámica.

Esta reflexión que hace referencia a los "efectos sede"; esto es, el hecho de que la capacidad de una zona “atraiga o seduzca” a una empresa para ubicarse en la zona preferido cobra cada ejercicio un mayor valor. Atendiendo a los datos del Directorio de Empresas de Galicia, del IGE, para el año 2002, de las 174.503 empresas ubicadas en territorio gallego, 3.589 (el 2,05%) poseían sede social fuera de Galicia, porcentaje levemente superior al existente años anteriores. Los sectores que porcentualmente poseen empresas con sede social fuera de Galicia son la construcción y las industrias manufactureras.

CUADRO IV. 2.8. Clasificación de las empresas atendiendo a su sede social.

	1999	2000	2001	2002
A. Galicia	160.988	166.055	169.354	170.914
B. Fuera Galicia	2.358	2.561	2.990	3.589
C. Total	163.346	168.616	172.344	174.503
Porcentaje B/C	1,44	1,51	1,73	2,05

Fte) Elaboración propia según datos del Directorio de Empresas de Galicia.

El proceso de terciarización tan intenso llevado a cabo en los últimos años pone de manifiesto la fuerte especialización en las actividades de construcción y de los servicios vinculados a los suministros. Estos datos (índices que reflejan niveles de especialización) contrastan con los ratios de las empresas industriales, más reducidos y con menor ponderación en el total español.

CUADRO IV.2.9. Número de empresas y de trabajadores por actividades económicas. (referidos al año 2000).

Grupos de actividades económicas	Número de empresas	porcentaje	número de trabajadores	porcentaje
Agricultura, ganadería, pesca.	1.148	1%	5.074	1%
Energía, agua.	171	-	5.260	1%
Extracción y transformados de minerales no energéticos.	1.976	2%	22.807	4%
Industria transformación de metal y mecánica.	3.808	4%	51.336	9%
Otras industrias manufactureras	6.799	8%	58.858	10%
Construcción.	14.198	16%	75.491	13%
Comercio, hostelería.	33.870	39%	133.129	23%
Transporte, comunicaciones.	4.868	6%	30.130	5%
Instituciones financieras, servicios a empresas.	7.062	8%	51.234	9%
Otros servicios.	13.170	15%	159.069	27%
No tipificados.	326	-	2.658	-
TOTAL	87.396	100%	597.046	100%
% sobre total empresas				

Fte) A partir de los datos de Tesorería General de la Seguridad Social.

Otro componente de los rasgos de la topografia empresarial de Galicia es aquel que viene determinado por el VAB generado por las empresas. Atendiendo a los datos suministrados por las Cámaras de Comercio y excluyendo a las empresas del sector agrario y las correspondientes al sector público, cada empresa gallega generó, en promedio, un valor añadido de 120.000 euros, inferior al índice promedio español que alcanza los 148.500 euros, siendo el segundo indicador más bajo de todas las Comunidades Autónomas.

Según los datos suministrados por Ardán, se revela que los ingresos por establecimiento son los ingresos generados por la propia actividad normal de las empresas y que al dividirlo por el número de trabajadores se obtiene un ratio que recoge la productividad del trabajo. El valor añadido bruto a coste de factores es el resultado de restar a los ingresos de explotación los consumos de explotación y otros gastos. Los gastos de

personal incluyen, por su parte, los salarios y las cargas sociales; y el coste medio de empleo es el resultado de dividir los gastos de personal entre los empleados. Del estudio mencionado se obtiene, por lo tanto, que los ingresos por empleo, el valor añadido por empleado y el coste medio por empleado manifiestan evidentes tendencias crecientes, y sólo el ratio que mide el coste del personal sobre el total de los ingresos nos advierte de una desaceleración.

CUADRO IV.2.10. Ratios vinculados a la productividad del trabajo en las empresas gallegas. (expresado en millones de pesetas).

	1997	1998	1999
Ingresos/empleado	13,83	14,52	15,52
VAB cf/Empleado	3,31	3,47	3,63
Gastos personal/ingresos establecimiento.	17,42	16,96	16,68
Coste medio de empleo	2,36	2,46	2,56

Fte) Elaboración a partir de los datos ARDÁN-GALICIA-2001.
Directorio e informe económico financiero.

El dinamismo empresarial viene reflejado por el análisis de los nacimientos y disoluciones de empresas (D.Storey,1991; H.Jayet & A.Torre,1994; P.Johnson & S.Parker,1996). El conjunto de entradas y salidas de los establecimientos es relevante para detectar el *nivel de empresarialidad.* Hemos afirmado anteriormente que la mayor cultura empresarial existente en cada territorio estimularía, en un principio, la creación de empresas y la consolidación del empresariado. Además estas dos tendencias poseen "efectos acumulativos", puesto que conforman y consolidan la malla sobre la que se soporta el armazón del tejido productivo y de servicios de una economía.

Por lo tanto, la capacidad de atracción, seducción y captación de empresas por medio de las posiciones competitivas del territorio, por la oportunidades de negocio, por las facilidades de acceso, y por las posibilidades de desarrollo, serán los factores que estimularan el dinamismo y la cultura empresarial de una zona. La tasa de crecimiento neto nos muestra el flujo empresarial y determina las dinámicas de dicho crecimiento.

Para los nacimientos de empresas existen cuatro factores clave: las oportunidades de beneficios; la existencia de cultura empresarial; la oferta de mano de obra formada y cualificada y los estímulos institucionales.

Ante este esquema podemos decir:

a) las tasas de natalidad de las empresas en Galicia son un poco inferiores a la media española, por estar sujetas a una mayor vulnerabilidad productiva y posicionarse en una dinámica muy acompasada a las fases de recesión y recesión. Esto es, presenta un comportamiento más errático, a diferencia del que muestran las áreas del arco mediterráneo que poseen una tendencia más segura y sostenida.

CUADRO IV.2.11. Nacimientos, disoluciones, saldo neto e índice de dinamismo empresarial de las empresas en Galicia.

	Nacimientos empresas	Disoluciones empresas	Saldo demográfico empresarial	Empresas Existentes	Índice Gallego de dinamismo	Índice Español de dinamismo
1998	5.493	223	5.270	157.045	0,0335	0,0411
1999	5.345	318	5.027	166.072	0,0302	0,0391
2000	5.237	351	4.886	167.732	0,0291	0,0423
2001	4.737	332	4.405	165.726	0,0265	0,0375
2002	5.333	482	4.851	174.077	0,0278	0,0374

Fte) Elaboración propia a partir de los datos del Directorio Central de Empresas y del Registro Mercantil Central.

a) en los últimos cuatro años, son las empresas de la construcción quienes encabezan el ranking de dinamismo, al socaire de la expansión de los servicios públicos y de las infraestructuras determinadas por los intensos procesos de metropolización y concentración urbana y peri-urbana.

   Las áreas metropolitanas están concentrando a la mayor parte de la población y de las actividades económicas; y las proyecciones demográficas expuestas recientemente por los especialistas insisten, para los próximos años, todavía más en dicho fenómeno.

b) es destacable afirmar que las empresas de servicios son más dinámicas que las estrictamente industriales. El censo de los establecimientos nos muestra que tanto las actividades inmobiliarias, los servicios empresariales, la hostelería, la educación y sanidad presentan altos índices de dinamismo empresarial en lo tocante a la constitución de empresas. Por el contrario, se aprecia una estabilización y en ciertos casos descensos relevantes en los establecimientos dedicados a las industrias químicas, alimentación, extracción, transporte y comunicaciones, y minerales no metálicos; que además están sometidos a reajustes productivos y presentan en ciertas actividades proceso de fusión y adquisición de empresas.

Así las cosas, podemos presentar dos índices que nos revelan el dinamismo empresarial de Galicia. El primero denota de manera aproximada la tasa de creación de empresas y vendrá dado por la relación existente entre las sociedades constituidas en cada ejercicio sobre un volumen determinado de población. De esta forma, hemos estimado que dicho índice podría ser definido como el cociente entre el número de empresas constituidas en un año por cada 10.000 habitantes. El ratio que presenta Galicia es decreciente de manera continua en los últimos tres años y está bastante alejado de los promedios españoles siendo su diferencia cada vez mayor.

Pone de manifiesto que la base productiva y que los estímulos institucionales deben corregir esta incipiente tendencia negativa. En ese sentido, debiéramos inculcar un mayor esfuerzo para revitalizar la cultura empresarial y los componentes del espíritu innovador schumpeteriano.

CUADRO IV.2.12. DINAMISMO EMPRESARIAL.
Número de sociedades constituidas por cada 10.000 habitantes.

	GALICIA	ESPAÑA
1998	20,0	27,6
2000	19,2	28,8
2002	18,1	27,3

Fte) Elaboración propia a partir de datos del Registro Mercantil Central.

El segundo índice nos muestra la relación entre el saldo neto de las empresas que nacen y se disuelven cada año sobre el total de las establecimientos empresariales existentes. De esta forma, calibramos los efectos acumulativos que genera el ambiente económico y las fases evolutivas de los ciclos. Los datos nos muestran que en los últimos tres años el saldo entre las empresas que se constituyen y las que se disuelven se está reduciendo en un doble sentido: son cada vez menos las que se constituyen y son cada vez más las que se disuelven. Por eso, el índice nos aporta un cociente decreciente que nos revela las dificultades que presenta la economía gallega para estimular el crecimiento de la empresa.

De la misma manera, al comparar este indicador con el que presenta la economía española, advertimos que en España el nacimiento de empresas es constante y creciente, mostrando un saldo neto muy positivo y, por lo tanto, un cociente mayor que el de la economía gallega. Además, nuevamente tomamos nota del hecho que la brecha y distancia se ensancha.

CUADRO IV.2.13. DINAMISMO EMPRESARIAL. Índices del saldo neto de creación de sociedades en relación a las empresas existentes de Galicia y de España.

	Saldo neto	Número empresas	índice*100	Saldo neto	Número empresas	índice*100
1998	5.270	157.045	3,35	101.039	2.518.801	4,11
2000	4.886	167.732	2,91	111.965	2.645.317	4,23
2002	4.851	174.077	2,78	105.353	2.813.159	3,74

Fte) Elaboración propia.

En consecuencia, la realidad empresarial de Galicia contempla cinco rasgos de indudable relevancia: a) abundan aquellas empresas que realizan una intensiva utilización de los recursos naturales; b) existen un número significativo de empresas con escasa integración productiva; c) se contabilizan establecimientos empresariales centrados en segmentos de transformación, pero con escaso contenido tecnológico; d) los productos finales son utilizados en una parte importante como inputs por empresas localizadas fuera de Galicia; y e) las empresas gallegas son poco generadoras de empleo.

Si pasamos a analizar la distribución de las empresas atendiendo a las ramas de actividad nuestras afirmaciones van a reproducir básicamente los rasgos de la estructura regional sectorial del PIB y del empleo regional. De esta forma, se puede apreciar el fuerte protagonismo que poseen las empresas del sector terciario (comerciales y de servicios) que conjuntamente representan cerca del 60% de las empresas

no agrarias existentes en Galicia. Por detrás de dichos estratos se sitúan las empresas englobadas en el sector industrial y en la construcción con el 17% y 14%, respectivamente para el año 2001.

En lo que respecta a las características del tejido empresarial gallego podemos afirmar que responde a unos rasgos singulares muy acentuados y que condicionan el comportamiento y la personalidad del empresariado. De una parte, existe un predominio de la preferencia por el trabajo por cuenta propia, que es la muestra del anhelo de autonomía, consustancial a la figura del empresario y del *ser gallego*. En segundo lugar, no es rotunda la percepción del empresario gallego de convertirse en empresario por cuenta ajena, lo que confirma nuestra singularidad y conducta de *homo oeconomicus*.

De otra parte, es característico dentro de los exponentes de la calidad del empresariado aquellos aspectos cualitativos que conforman la función organizadora. Esto es, la motivación y los comportamientos dinamizadores.

En primer lugar, afirmamos que la motivación del empresario puede ser extrínseca, cuando la actividad empresarial se desarrolla para conseguir determinados logros; o intrínseca, cuando se desarrolla por el mero placer de llevarla a cabo. El tipo de motivación que presenta el empresariado condiciona su predisposición hacia las conductas definitorias del empresariado de calidad y para el dinamismo de la empresa en cuestión. Hasta el momento, está más clara la consideración de que el empresariado acude más a motivaciones de orden extrínseca, más que intrínseca. O sea, por “lograr progresar”, “por ser autónomo y poseer el propio puesto de trabajo” o “por llevar a la práctica una idea”.

Y en segundo lugar, en cuanto a los comportamientos dinamizadores podríamos destacar la existencia de ciertos condicionantes: a) la capacidad de crecimiento que relaciona la existencia y presencia de recursos específicos y la vitalidad gestora del empresariado para adoptar decisiones positivas (está vinculada con las decisiones de aumentar la dimensión de las empresas, del aumento de sus niveles de autofinanciación, o de la propensión de abordar políticas de crecimiento); b) la innovación tecnológica medida como cociente entre los gastos en innovación y el PIB a precios de mercado, (que revela en el caso gallego unos ratios bajos y presentan unos niveles tecnológicos inferiores a los promedios nacionales y al de las regiones más dinámicas españolas y europeas, aspecto que demuestra la debilidad de las empresas gallegas en aquellas ramas que se desarrollan en base a una mayor intensidad tecnológica); c) la capacidad exportadora de la empresas gallegas que aunque muestra una tendencia creciente en los últimos años recalcando una nítida propensión exportadora se encuentra muy condicionada por las características personales de los empresarios y de su capacidad innovadora; y d) la cooperación empresarial que es reducida y revela una baja articulación productiva, comercializadora, de investigación y de promoción, rasgo típico de aquellas economías territoriales de reciente incorporación a las economías internacionalizadas y globalizadas.

Analizando más en detalle algunas de estas consideraciones podemos insistir en varios apartados de enorme significado.

a) la capacidad de crecimiento del empresariado gallego ha estado vinculado al desarrollo y explotación de manera primordial de los recursos naturales existentes en el territorio. Dicho de otra forma, ha sido

tónica habitual y así lo muestran las empresas que logran situarse en los primeros lugares del ranking de facturación o del propio número de empresas por ramas económicas, que las vinculadas y relacionadas con los recursos naturales (agro, ganadería, forestal, pesca, conservas e industrias transformación, minerales) son las predominantes y las que constituyeron la base económica regional.

b) En consecuencia, sobre este alto grado de especialización se ha desarrollado el crecimiento económico de Galicia, pero mostrando una cierta falta de integración y articulación del sistema productivo gallego, al punto que las únicas cadenas de producción se han basado en la presencia de sectores relacionados con los recursos naturales, a excepción del automóvil.

c) Estos rasgos y pautas de desarrollo son las que han condicionado la dimensión de las empresas y sus ubicaciones geográficas, al tiempo que también influido en el comportamiento de los empresarios.

En relación a la apuesta tecnológica medida por los índices de de innovación resulta fácil apreciar varias notas de interés:

a) siendo muy bajo los niveles de gasto en innovación tecnológica (I+D+i) sobre el PIB, con cifras crecientes pero todavía alejadas de los promedios nacionales (0,86% del PIB en Galicia para el 2003 cuando España es 1,10% del PIB) y sobre todo de las regiones más dinámicas (Cataluña con el 1,38% y Madrid con el 1,41% del PIB), debemos resaltar que el gasto efectuado por las empresas gallegas es todavía más reducido y en consecuencia revela una muy baja apuesta por la innovación tecnológica (en Galicia representa el 40% y en España el 54,10%)

b) Los factores que explican dicho reducido peso y retraso en su aplicación se deben a la propia estructura productiva gallega, en la que el sector industrial posee un peso menor que en el conjunto nacional; a la excesiva atomización del tejido empresarial gallego; a las dificultades para afrontar los riesgos inherentes a este tipo de “cambio tecnológico”; a la falta de personal cualificado; y a ciertas dificultades para la financiación de los proyectos de innovación.

c) El uso de la tecnología por parte de las empresas gallegas se mantienen en los términos de media y baja, y se asienta en un número reducido de sectores.

d) Muy pocas empresas poseen departamentos de I+D.

CUADRO IV.2.14. Distribución de gasto en I+D atendiendo a los sectores de ejecución.
(expresado en millones de euros)

	1999	2000	2001	2003
Empresas	50,17(30,4%)	67,23(32,1%)	66,00(27,5%)	135,47(40,02%)
IPSFL	--	1,10(0,5%)	1,19(0,5%)	84,0(0,02%)
Enseñanzas Superior	83,74(50,7%)	105,15(50,2%)	135,97(56,6%)	161,87(47,82%)
Administración Pública	31,19(18,9%)	35,98(17,2%)	37,11(15,4%)	41,01(12,11%)
TOTAL	165,09(100)	209,46(100)	240,270(100)	338,446(100)

CUADRO IV.2.15. Distribución del Gasto en innovación tecnológica por sectores de actividad.

Sector	Nomenclatura CNAE	Gastos	porcentaje
Industria extractiva y petróleo	10,11,12,13,14,43.	6,66	1,59
Alimentación y bebidas	15	29,52	7,05
Textil, confección, cuero, calzado.	17,18,19	4,16	0,99
Madera y corcho.	20	27,88	0,66
Papel, edición, artes gráficas.	21,22	8,05	1,92
Química	24	4,59	1,10
Caucho y material plástico.	25	2,35	0,56
Productos minerales no metálicos.	26	3,26	0,78
Metalurgia y fabricación productos metálicos.	27,28	43,53	10,40
Maquinaria y equipo mecánico.	29	3,55	0,85
Material y equipo eléctrico, electrónico y óptico.	30,31,32,33.	7,88	1,88
Material transporte.	34,35	204,1	48,75
Industrias manufactureras diversas.	36	7,8	1,86
Energía y agua.	40,41	0,85	0,20
Construcción	45	13,87	3,31
Comercio y hostelería	50,51,52,55	8,35	1,99
Transporte y almacenamiento.	60,61,62,63.	3,09	0,74
Correos y telecomunicaciones.	64	12,73	3,04
Intermediación financiera.	65,66,67	4,19	1,00
Inmobiliarias, servicios a empresas.	70,71,72,73,74	17,93	4,28
Servicios públicos, sociales y colectivos.	85,90,92,921,922,93.	4,39	1,05

CUADRO IV. 2.16. Principales indicadores de I+D en empresas por tipo de empresas.

	Galicia	España	Galicia/España
Manufacturas de alta tecnología (1)			
Nº de empresas	18	532	3,38
Gastos I+D	4759	875885	0,54
Personal	112	9950	1,12
Servicios en alta tecnología (2)			
Nº de empresas	31	877	3,53
Gastos I+D	17611	1034920	1,70
Personal	271	14987	1,80
Manufacturas de media-alta tecnología (3)			
Nº de empresas	67	1570	4,26
Gastos I+D	55815	952636	5,85
Personal	830	14818	5,60

Notas:
(1) industria farmacéutica, maquinaria de oficina, material informático, componentes electrónicos, aparatos de radio, TV y comunicaciones, instrumentos médicos, de precisión, óptica y relojería, construcción aeronáutica y espacial.
(2) correos y telecomunicaciones; actividades informáticas, investigación y desarrollo;
(3) industria química excepto farmacia; maquinaria y equipo; aparatos eléctricos, industria automóvil y material transporte.

Fte) INE.

CUADRO IV. 2.17. Solicitud y concesión de patentes.

	1998	1999	2000	2001	2002	%Galicia/España 1998-2002
Patentes solicitadas	75	76	97	91	105	2,7
Patentes concedidas	53	50	49	48	14	1,6
Solicitud patentes internacionales	16	19	9	10	18	2,0

Fte) Oficina española de patentes y marcas.

La capacidad exportadora de la economía gallega ha ido aumentado en los últimos años como consecuencia de un alza muy significativa de nuestra tasa de apertura (mayor que la media española) y una elevada tasa de cobertura (próxima al 100%). Esto nos lleva a destacar varias cuestiones:

a) la propensión exportadora se asienta fundamentalmente en aquellas empresas de mayor actividad poseedoras de unas características muy específicas. Dadas estas singularidades habría que atribuir la insuficiente actividad exportadora e innovadora de las empresas gallegas al tamaño y a la orientación de la producción, muy ligadas a los mercados locales y regionales.

b) Nuestros niveles de especialización comercial barajan escenarios muy desiguales; muy estancados en ciertas actividades a consecuencia del tamaño y dimensión de la empresa y por la carencia de altos niveles de innovación tecnológica; a la vez que se advierten crecimientos comerciales en aquellas empresas de tamaño medio y grande y con vocación de incorporación tecnológica,

c) Los sectores de exportación se concentran en varias rubricas. Señalamos por su trascendencia las siguientes: material de transporte, productos alimentarios y transformados.

CUADRO IV.2.18. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE GALICIA.
Distribución por sectores. (2001) (expresados en millones de euros).

	Exportaciones	% Export/total	Importaciones	% Import/total
Energéticos	217,93	2,35	1.189,0	12,69
No energéticos	9.053,61	97,65	8.183,11	87,31
S. primario	1.898,61	20,48	2.309,96	24,65
-productos agrícolas	1.500,90	16,19	1.776,95	18,96
-materias primas	397,70	4,29	533,01	5,69
Semimanufacturas	1.032,85	11,14	1.141,60	12,18
-industrias química	325,04	3,51	564,17	6,02
-metales	351,75	3,79	526,43	5,62
-otras semimanuf.	356,06	3,84	50,99	0,54
Manufacturas	6.121,15	66,03	4.731,56	50,48
Bienes de equipo	5.064,39	54,63	3.601,02	38,42
-maquinaria	315,27	3,40	498,87	5,32
-material transporte	4.749,12	51,23	3.102,14	33,10
Bienes consumo	1.056,76	11,40	1.130,54	12,06
-peletería	60,88	0,66	77,58	0,83
-textiles	733,69	7,91	786,42	8,39
-Otros Bienes consumo	262,19	2,83	266,54	2,84
TOTAL	9.270,54	100	9.372,81	100,00

Fte) Dirección Regional de Comercio en Galicia.

Al referirnos a la cooperación empresarial constatamos el hecho de una escasa actividad de cooperación. Al igual que en economías periféricas y atlánticas son las empresas grandes las que se muestran más proclives a desarrollar acuerdos de cooperación con otras empresas (CEE, Études et économiques régions atlantiques,1990), cuando son las pequeñas empresas las que pueden obtener mayores beneficios con este tipo de actuaciones. Un ejemplo de este reducido grado de cooperación lo podemos visualizar por la reciente constitución de clusters empresariales. Un rápido análisis de los mismos se traduce en actividades muy concentradas: naval, madera, acuicultura, automóvil, audiovisual.

Estamos, pues, ante una economía extractiva, con un perfil productivo de fuerte continuidad a pesar de los cambios estructurales y bajo una dinámica de especialización muy intensa girando hacia una exclusiva división territorial.

Es decir, profundización en el campo empresarial y polarización en el plano territorial, orientado hacia el exterior en su parte más dinámica y "hiper-intensiva y dependiente de los recursos" en el plano de su carácter extractivo, generando valores añadidos limitados.

El crecimiento de las actividades de servicios es el resultado de las necesidades que tiene el aparato productivo y responde al aumento de los niveles de la globalización. De la importancia de ciertas actividades de servicios imprescindibles para hacer posible el crecimiento y la acumulación del capital (servicios a las empresas, crédito, seguros, transporte y comunicaciones, o comercio) dan buena prueba los avances significativos en la distribución del Producto Interior.

Los niveles de crecimiento de la demanda interna por parte del empresariado gallego son cada vez más intensos y responden a un proceso de racionalización de las funciones de organización empresarial que apunta hacia una mayor división de las tareas productivas y de intercambio.

En este sentido, son las áreas mejor dotadas las que propician el nacimiento y desarrollo de empresas que atienden las necesidades de servicios que demanda el tejido productivo. Aunque en el caso de las regiones periféricas y atlánticas las circunstancias de alejamiento de los centros dinámicos y la escasa articulación de los"corredores" implican que el escaso y tardío desarrollo de los servicios se retroalimente, hasta tal punto que las necesidades que las empresas tienen de los servicios se puedan cubrir, en gran parte, desde el exterior. E igualmente, subsiste, asimismo, una situación industrial muy similar a la existente hace tres décadas en donde destacan los mismos epígrafes industriales, o sea, actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales y por el aprovechamiento de economías de enclave.

Estas notas ponen de relieve que las economías centrales son economías muy diversificadas en su especialización productiva, de tal modo que la presencia de una base económica con altas densidades, con relaciones intersectoriales amplias y con niveles de coexistencia muy positivos, constituyen elementos que sirven para reforzar el crecimiento y la acumulación de capital, básicos para estimular el papel de las externalidades. Por el contrario, las economías periféricas están más concentradas y polarizadas en torno a un núcleo fuerte y estratégico de actividades. O sea, la diversificación es, en si misma, un factor dinamizador de procesos con alto grado de autoalimentación; en tanto la concentración con

desarticulación con el resto de la economía, nos aventura una distanciamiento con el resto de las áreas más dinamizadas.

De esta manera, el crecimiento económico de Galicia no muestra los efectos de difusión necesarios, no refuerza la cohesión interna y no genera capacidad de auto-alimentación continua; sino que, en épocas de recesión y desaceleración económica, nuestra economía se hace vulnerable y amplia las condiciones de desarticulación y los desequilibrios de partida.

Son más graves los efectos sobre el tejido empresarial. De una parte, la muestras de debilidad del tejido empresarial en la actual fase de globalización económica se manifiestan de manera creciente dados los altos costes de la investigación y desarrollo tecnológico que deben afrontar las empresas; por los esfuerzos por mantener y expandirse en los mercados internacionales; por la necesidad de adecuar las capacidades de organización e integración en las grandes redes empresariales; y por los acuciantes requerimientos de encabezar dinámicas de concentración y asociación con empresas de distribución y logística. O sea, los procesos de crecimiento llevados a cabo en los últimos años pueden estar asociando con una disminución de las capacidades competitivas de las economías locales en áreas periféricas.

2.6.1. Asimetrías y polarización en la especialización.

El desarrollo empresarial es el reflejo de la especialización productiva y de servicios de un territorio; y en el caso gallego se presenta como una manifestación asimétrica. De una parte, Galicia muestra una cara y cruz de la dinámica de especialización y adaptación a las nuevas formas y condiciones de la competencia internacional. De otra parte, la envergadura de dicha especialización no permite asistir a una descentralización o una difusión espacial de la actividad industrial, aunque efectivamente se hayan producido cambios en la distribución territorial de la industria en las grandes áreas centrales e incluso se haya asistido a un cierto proceso de periferización de ciertas actividades del sector secundario. Por tanto, asistimos a un modelo de localización en el que las economías de aglomeración cobran un fuerte protagonismo.

Las empresas emprenden estrategias que buscan “re-centrar” sus actividades en una doble apuesta: especializarse en aquellas actividades en las que tienen una clara ventaja en los mercados y, por tanto, desprendiéndose de aquellas actividades que no les resultan tan beneficiosas; y asistir a una dinámica de ganar cuotas de mercado en los mercados internacionales y para ello no se detienen en frenar los procesos de deslocalización de establecimientos productivos, que antaño estaban situados en determinadas áreas y que, en la actualidad, se rigen por razones de eficiencia económica del grupo de empresas. De esta forma, los ratios referidos a la productividad contemplada como conjunto del grupo de empresas constituye el criterio básico de la estrategia empresarial.

La actividad industrial conlleva, necesariamente, una organización geográfica de la producción y ello provoca una concentración territorial de los elementos estratégicos que presentan evidentes rasgos de jerarquización y de dominación asociados a la división territorial del trabajo y a la capacidad de

incrementar sus rasgos de atractividad territorial. O sea, en determinadas áreas se asiste a un "menor desarrollo relativo" y también presenciamos una "desigualdad entre territorios".

Quizás, desde perspectivas menos optimistas se pueda afirmar que dicho proceso no conducirá a una igualación de territorios, sino que significará una nueva condición de dependencia de las actividades que se integran en el marco de una especialización productiva mundial, con respecto a las necesidades que expresan el grupo de las economías centrales; o incluso una supeditación y subordinación de aquellas actividades primarias que centran nuestra especialización productiva. Este puede ser una de los resultados que explican el constreñimiento de la economía gallega, cuando medimos y comparamos las remuneraciones de las actividades primarias y su capacidad para generar rentas.

Asís las cosas, presenciamos dos dinámicas económicas relacionadas con el territorio se presentan en Galicia: a) dinámicas de transformación urbana, producto de la aceleración de los procesos de cambio y de adaptación. Son coincidentes con las transformaciones estructurales y se yuxtaponen con las tendencias españolas y europeas. Agrupa a tres niveles: i) dinámicas de transformación urbana en sentido estricto; esto es, la población y las actividades después de un largo periodo de concentración, se dispersan en los espacios y áreas metropolitanas; ii) a medida que se dispersa se extiende el campo de actuación y acción a territorios más grandes con nuevas relaciones de influencia; iii) esa la dispersión se une el proceso de especialización en aquellas funciones que le son genéricas además de reducir las diferencia entre el centro y las coronas metropolitanas, la creciente integración así como una mayor segregación en términos sociales; b) beneficios de la metropolización, pues ayuda a incrementar y a igualar la renta, produciendo una lenta convergencia ente los niveles de renta del centro y de las coronas, el aumento del salto de escala metropolitana dota de mejores condiciones para atraer inversiones tanto privadas como públicas. No obstante, un área metropolitana de mayor dimensión plantea dos retos de futuro: i) problemática ambiental que puede convertirse en hipoteca apara crecimientos futuros y para las necesidades de sacrificio de espacios de interés natural, pérdida de valores paisajísticos; ii) especialización funcional la movilidad de los ciudadanos y de las empresas puede cambiar y alterar los grados de especialización y de convivencia. De una parte, se exigen más infraestructuras y dotaciones, al objeto de evitar congestión, escasez y carencia de dotaciones de infraestructuras y de servicios; de otra parte, la segregación social.

De ahí, que las estrategias se fundamenten en: integración del área, buscando la mayor eficiencia de los flujos (accesibilidad exterior, capacidad de innovación, diversidad sectorial, fuerte asentamiento); articulación interna (reforzando el desarrollo y la polarización) y centralizada de la política (gobernanza y voluntad colectiva e innovación de escenarios).

a) El caso de las ciudades del Eixo Atlántico.

Es práctica usual de los investigadores en economía urbana resaltar el hecho de que cuando se trata de trabajar con agregados micro-territoriales, como pueden ser los municipios, la primera dificultad con que se tropieza en la escasez de datos. Por eso, no es causalidad que la mayor parte de los estudios sobre localización empresarial, los efectos sobre la productividad de determinadas variables como el capital público, el capital humano, etc. acaben todas ellas en el nivel provincial. Y en segundo lugar, resulta cada

día mas difícil establecer la frontera de los efectos derrame en las áreas urbanas, es decir, abordar el tema de la delimitación territorial.

Para acometer el estudio de la localización empresarial y las economías de aglomeración vamos a elegir como unidad de análisis el municipio y las coronas de municipios próximos al núcleo escogido, aun sabiendo que se cometerá algún grado de error, pues la realidad urbana difusa moderna no sigue necesariamente esa pauta de círculos concéntricos simplificadora de la teoría clásica.

Hemos dispuesto del Directorio de Empresas y unidades locales, publicado por el Instituto Galego de Estatística; el Directorio de Empresas del Instituto Nacional de Estadística, el Directorio de Empresas confeccionado por ARDAN, y finalmente el Anuario Económico y Social, que edita anualmente el Servicio de Estudios de LaCaixa. Del análisis de dichos materiales podemos extraer la información de aquellas empresas que realizan alguna actividad económica en el territorio gallego, así como los establecimientos con sede social fuera de Galicia pero que realizan alguna actividad económica en su territorio. Aunque las fuentes adolecen de algunas limitaciones, pues las empresas están clasificadas en aquel municipio donde tienen su sede social y no donde residen los establecimientos productivos; para las empresas con sede social fuera de Galicia no se ofrece su desagregación municipal, y no se facilita detalle superior al de sub-actividad de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE93).

Al objeto de clasificar las áreas de estudio relacionadas con los municipios que forman parte del Eixo Atlántico, hemos procedido a integrar varios concellos en aquellas comarcas económicas. Nuestro análisis sigue el apuntado por la Xunta de Galicia, que estima que la expansión acelerada en las últimas décadas de las grandes ciudades produce un efecto de difusión, producto de un proceso de urbanización creciente que genera una centralidad económica mayor con lo que las áreas de influencias se extienden más allá de los marcos territoriales de los grandes ciudades. Estos factores de urbanización amplían las vinculaciones con los municipios de su hinterland, facilitando la constitución de “coronas de municipios próximos”.

De esta forma, nuestras 9 áreas las componen, a efectos del estudio de localización empresarial, los siguientes municipios.

CUADRO IV.2. 19. Municipios y características del entorno de las ciudades del Eixo Atlántico.

AREAS	MUNICIPIOS	CARACTERISTICAS
A Coruña (9)	Abegondo, Arteixo, Bergondo, Cambre, Carral, A Coruña, Culleredo, Oleiros, Sada.	Debido al peso económico y densidad demográfica alrededor de la capital se formaron subcentros de gran dinamismo.
Ferrol (11)	Ares, Cedeira, Fene, Ferrol, Moeche, Mugardos, Narón, Neda, San Sadurniño, As Somozas, Valdoviño.	Comarca muy aglutinada, con sectores dominantes, aunque diferenciada en tres zonas funcionales: ría, interior y área de Cedeira.
Santiago (7)	Ames, Boqueixón, Brión, Santiago, Teo, Val de Dubra, Vedra	Área de gran expansión territorial y alta descentralización urbana que fortalece los centros locales
Lugo (8)	Castroverde, O Corgo, Friol, Guntín, Lugo, Outeiro de Rei, Portomarin,	Comarca natural, con convergencia en las actividades de la capital.

AREAS	MUNICIPIOS	CARACTERISTICAS
	Rábade.	
Monforte (6)	Bóveda, Monforte de Lemos, Pantón, Pobra de Brollón, O Saviñao, Sober.	Territorio natural que responde a límites y características geográficos.
Ourense (11)	Amoeiro, Barbadás, Coles, Esgos, Nogueira de Ramuín, Ourense, Pereiro de Aguiar, A Peroxa, San Cibrao das Viñas, Taboadela, Toén, Vilamarín.	Ourense es un centro aglutinador de toda la periferia, lo que define las vinculaciones funcionales y la peri-urbanización.
Pontevedra (8)	Barro, Campo Lameiro, Cotobade, A Lama, Poio, Ponte Caldelas, Pontevedra, Vilaboa.	Área de gran difusión y constante ampliación. Influencia del proceso de urbanización. Se aprecian dos zonas: ría e interior.
Vigo (11)	Baiona, Fornelos de Montes, Gondomar, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Soutomaior, Vigo.	Territorio descentralizado en varias zonas. Espacios superpuestos y en remodelación.
Vilagarcia (9)	Cambados, O Grove, A Illa de Arousa, Meaño, Meis, Ribadumia, Sanxenxo, Vilagarcía de Arousa, Vilanova de Arousa.	El marco natural define las subáreas funcionales, que son muy específicas e individualizadas aunque están relacionadas.

Vamos a analizar las economías de localización atendiendo al número de establecimientos y especialización sectorial, al objeto de analizar el fenómeno de la aglomeración espacial de la actividad económica y determinar las distintas tipologías de las economías municipales gallegas. La primera nota es la concentración de las unidades productivas en el área del estudio, o sea, la polarización geográfica de las empresas gallegas en torno a los municipios que componen el Eje Atlántico. La segunda nota distintiva es la diversidad, es decir la presencia de gran variedad de sectores económicos y las distintas escalas del entorno en donde se localiza la empresa. Y la tercera nota conclusiva, es la evidente especialización y diversidad productiva que condiciona la eficiencia de las unidades productivas en las áreas urbanas gallegas.

El número de empresas concentradas en las 9 áreas, que abarcan a un total de 80 municipios (la cuarta parte del total gallego) es equivalente al 63% del global de los establecimientos económicos. Destacan además de la fuerte polarización el crecimiento experimentado en los últimos años del número de empresas que viene a resaltar el dinamismo económico de Galicia.

No obstante, este reciente dinamismo empresarial no ha significado que el porcentaje de empresas ubicadas en el área del Eixo Atlántico aumente la cuota empresarial de los municipios estudiados; sino que se mantiene en torno al 63%, lo que pone de manifiesto una palpable variación en la distribución interna en lo que se refiere a las pautas de la localización empresarial.

Así por ejemplo, podemos destacar los siguientes puntos:

a) los porcentajes que agrupan A Coruña y Vigo en lo que atañe al número de empresas ubicadas en sus zonas, como los dos puntos pivotes de nuestra economía, pasan del 31,78 al 32,41%, reforzando sus posiciones dominantes en el conjunto de Galicia.

b) Significativos son los descensos porcentuales de los entornos de varias ciudades, como Ferrol, Santiago, Monforte y Ourense, que experimentan un aumento creciente de empresas en los últimos años, pero bajan su cuota en el conjunto de Galicia.

c) Recalcar que existen tres áreas que crecen tanto en número de empresas como aumentan su cuota gallega, son los casos de Lugo, Pontevedra y Vilagarcia.

d) Finalmente, reparar en el hecho de que hubo un cambio de jerarquía en cuanto al número de empresas. De esta forma, Ferrol que ostentaba la quinta plaza pasa a la sexta siendo superada por Lugo,

CUADRO IV. 2.20. Distribución de las empresas en las áreas de los municipios del Eixo Atlántico.

Áreas	Empresas,1999	%	Empresas,2002	%
A Coruña	26.711	16,59	28.908	17,06
Ferrol	7.984	4,95	8.181	4,83
Santiago	9.927	6,16	10.325	6,09
Lugo	7.789	4,83	8.212	4,84
Monforte	2.049	1,27	2.058	1,21
Ourense	9.966	6,19	10.372	6,12
Pontevedra	7.141	4,43	7.621	4,50
Vigo	24.470	15,19	26.007	15,35
Vilagarcia	6.091	3,78	6.506	3,84
Eixo Atlántico	102.128	63,43	108.190	63,88
Galicia	160.988	100,00	169.354	100,00

Si observamos los niveles de especialización productiva y su concentración espacial podemos resaltar las distintas claves de para cada una de las áreas urbanas. Si definimos el índice de especialización relativa zonal como Ezij = (Eij/Ej) / (Ei/E), donde E es el número de empresas, i el municipio, j la actividad; podemos afirmar que cuando el índice es superior a la unidad, indica una mayor concentración especializada de la actividad en el municipio. Y si definimos el índice de concentración como el cociente Ceij = Eij/ Ej, nos indicará los niveles de concentración de la actividad en el municipio.

Realizando los cálculos en cada una de las áreas escogidas observamos varias notas de interés y de relevancia. De una parte, las áreas de Vigo y A Coruña denotan unos índices de localización de empresas muy robustos y dispares a la vez, producto de sus distintas especializaciones. Por ejemplo, ambas áreas destacan por la concentración de actividades manufactureras en su conjunto, en las que casi alcanzan el 45% del total de Galicia. El área de Vigo, por su parte, sobresale por la presencia y ubicación de empresas relacionadas con las actividades extractivas, tales como extracción de minerales no energéticos (alrededor del 25% de las empresas gallegas se sitúan en dicho entorno productivo y territorial), plásticos, material eléctrico, automóviles y alimentación. Por su parte, el área de A Coruña posee una mayor concentración en las actividades vinculadas con la producción de energía, electricidad, gas y agua; intermediación financiera; y actividades inmobiliarias, donde su primacia es muy notable.

Las otras áreas muestran especializaciones más concretas en lo que se refiere a la ubicación de las empresas. En lo que respecta a Santiago y a Ourense, el grado de especialización es mayor que en los otros territorios. Santiago sobresale en los índices de la industria del papel y artes gráficas; material y equipo eléctrico; energía y agua, hostelería y servicios públicos. Por su parte, Ourense destaca en industria, cuero y calzado, caucho y plásticos, productos metálicos y química.

Lugo y Pontevedra se asimilan a entornos muy diversificados, cuyos índices de especialización se sitúan muy próximos a la unidad, reforzando la centralidad de sus áreas de influencia, como lo prueban las actividades relacionadas con los servicios institucionales y sociales; a la vez que destacan por una singular concentración y especialización de ciertas empresas: actividades extractivas, energéticas junto a los productos metálicos y equipos mecánicos, en Lugo; industrias extractivas no energéticas, industria de papel y artes gráficos, y material eléctrico en Pontevedra.

Las otras tres áreas muestran unas tipologías muy particulares. El entorno de Ferrol sobresale de manera nítida en dos actividades: material de transporte y en distribución de energía, en la que los índices de especialización superan la unidad de manera muy ostensible. El área de Monforte, Terra de Lemos, concentra su especialización en las industrias agroalimentarias, en la industria de la madera y en la fabricación de productos metálicos. Por su parte, el área de Vilagarcia, O Salnés, se especializa en productos extractivos, minerales metálicos no energéticos, industrias alimentarías y material de transporte.

CUADRO IV.2.21. Número de empresas ubicadas en Galicia. (1999).

	A.M. CORUÑA	A.M. FERROL	A.M. SANTIAGO	A:M. LUGO	A.M. MONFORTE	A.M. OURENSE	A.M .VIGO	AM PONTEVEDRA	AM VILAGARCIA
C. ACTIVIDADES EXTRACTIVAS	15	6	8	21	2	10	102	5	9
CA. Extracción de productos energéticos	1	-	-	1	-	-	-	-	-
CB. Extracción de otros minerales excepto productos energéticos	14	6	8	20	2	10	102	5	9
D. INDUSTRIA MANUFACTURERA	1960	518	696	530	226	810	1992	433	560
DA. Industria Alimentación, Bebidas y Tabaco	231	126	95	99	84	160	214	60	194
DB. Industria Textil y Confección	389	63	75	42	13	93	250	66	33
DC. Industria Cuero y Calzado	14	-	3	1	8	4	14	1	-
DD. Industria Madera y Corcho	140	53	100	49	25	86	191	78	58
DE. Industria Papel, Edición, Artes Gráficas y reproducción de soportes grabados.	202	32	119	35	5	33	225	40	25
DF. Refino petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DG. Industria química	22	7	9	7	-	15	31	9	6
DH. Industria transformación caucho y materias plásticas	41	8	2	6	1	21	60	5	4
DI. Industria de otros productos minerales no metálicos	86	26	35	42	10	45	137	27	44
DJ. Metalurgia y fabricación de productos metálicos	255	80	97	116	45	142	339	76	85
DK. Industria construcción maquinaria y equipo mecánico	100	8	20	28	2	19	109	10	21
DL. Industria material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	93	21	35	23	7	44	112	15	12
DM. Fabricación material de transporte	53	39	5	8	-	14	160	13	42
DN. Industrias manufactureras diversas	334	55	101	74	26	134	150	33	36
E. PRODUCION Y DISTRIBUCION DE ENERGÍA, GAS Y AGUA	17	9	8	3	3	5	7	3	2
F. CONSTRUCCIÓN	2536	792	885	826	324	1329	2125	828	827
G. COMERCIO, REPARACIÓN DE VEHICULOS A MOTOR, MOTOCICLETAS Y CICLOMOTORES; REPARACIÓN DE EFECTOS PERSONALES Y ENSERES DOMÉSTICOS	8303	2708	3004	2422	725	3154	8330	2470	2205
H. HOSTELERIA	2903	1267	1346	838	246	1071	2687	835	857
I. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	2146	547	694	637	110	706	2230	476	445
J. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	356	137	117	127	28	130	308	92	62
K. ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y DE ALQUILER; SERVICIOS EMPRESARIALES	5451	1017	1753	1403	189	1632	3970	1148	587
M. EDUCACIÓN	419	165	211	136	26	197	495	115	74
N. ACTVIDADES SANITARIAS Y VETERINARIAS; SERVICIOS SOCIALES	1066	311	590	407	51	360	905	367	142
O. OTRAS ACTIVIDADES SOCIALES Y DE SERVICISO PRESTADOS A LA COMUNIDAD; SERVICIOS PERSONALES.	1539	507	615	439	119	562	1319	369	321

CUADRO IV. 2.22. Índice de concentración sectorial empresarial (1999).

	A.M. CORUÑA	A.M. FERROL	A.M. SANTIAGO	A:M. LUGO	A.M. MONFORTE	A.M. OURENSE	A.M.VIGO	AM. PONTEVEDRA	AM. VILAGARCIA
C. ACTIVIDADES EXTRACTIVAS	3,80	1,52	2,03	5,32	0,50	2,53	25,88	1,26	2,28
CA. Extracción de productos energéticos	12,50	-	-	12,50	-	-	-	-	-
CB. Extracción de otros minerales excepto productos energéticos	3,62	1,55	2,07	5,18	0,51	2,59	26,42	1,29	2,33
D. INDUSTRIA MANUFACTURERA	14,13	3,73	5,02	3,82	1,63	5,84	14,37	3,12	4,03
DA. Industria Alimentación, Bebidas y Tabaco	8,32	4,54	3,42	3,56	3,02	5,76	7,71	2,16	6,99
DB. Industria Textil y Confección	21,85	3,53	4,21	2,35	0,73	5,22	14,04	3,70	1,85
DC. Industria Cuero y Calzado	20,58	-	4,41	1,47	11,76	5,88	20,58	1,47	-
DD. Industria Madera y Corcho	7,42	2,81	5,30	2,59	1,32	4,55	10,12	4,13	3,07
DE. Industria Papel, Edición, Artes Gráficas y reproducción de soportes grabados.	22,92	3,63	13,50	3,97	0,56	3,74	25,53	4,54	2,83
DF. Refino petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DG. Industria química	13,58	4,32	5,55	4,32	-	9,25	19,13	5,55	3,70
DH. Industria transformación caucho y materias plásticas	21,24	4,14	1,03	3,10	0,51	10,88	31,08	2,59	2,07
DI. Industria de otros productos minerales no metálicos	8,67	2,62	3,53	4,23	1,00	4,54	13,82	2,72	4,43
DJ. Metalurgia y fabricación de productos metálicos	11,28	3,54	4,29	5,13	1,99	6,28	15,00	3,36	3,76
DK. Industria construcción maquinaria y equipo mecánico	21,64	1,73	4,32	6,06	0,43	4,11	23,59	2,16	4,54
DL. Industria material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	20,48	4,62	7,70	5,06	1,54	9,69	24,66	3,30	2,64
DM. Fabricación material de transporte	11,15	8,21	1,05	1,68	-	2,94	21,05	2,73	8,84
DN. Industrias manufactures diversas	22,62	3,72	6,84	5,01	1,76	9,07	10,16	2,23	2,43
E. PRODUCION Y DISTRIBUCION DE ENERGÍA, GAS Y AGUA	15,59	8,25	7,33	2,75	2,75	4,58	6,42	2,75	1,83
F. CONSTRUCCIÓN	12,76	3,98	4,45	4,15	1,63	6,69	10,69	4,16	4,16
G. COMERCIO, REPARACIÓN DE VEHICULOS A MOTOR, MOTOCICLETAS Y CICLOMOTORES; REPARACIÓN DE EFECTOS PERSONALES Y ENSERES DOMÉSTICOS	15,61	5,09	5,64	4,55	1,36	5,93	15,66	4,64	4,14
H. HOSTELERIA	14,21	6,20	6,59	4,10	1,20	5,24	13,15	4,08	4,19
I. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	16,23	4,13	5,24	4,81	0,83	5,33	16,86	3,60	3,36
J. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	20,44	7,86	6,72	7,29	1,60	7,46	17,69	5,28	3,56
K. ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y DE ALQUILER; SERVICIOS EMPRESARIALES	25,32	4,72	8,14	6,51	0,87	6,32	18,44	5,33	2,72
M. EDUCACIÓN	17,01	6,69	8,56	5,52	1,05	7,99	20,09	4,66	3,00
N. ACTVIDADES SANITARIAS Y VETERINARIAS; SERVICIOS SOCIALES	19,94	5,81	11,04	7,61	0,95	6,73	16,93	6,86	2,65
O. OTRAS ACTIVIDADES SOCIALES Y DE SERVICISO PRESTADOS A LA COMUNIDAD; SERVICIOS PERSONALES.	17,97	5,92	7,18	5,12	1,38	6,56	15,40	4,30	3,74

CUADRO IV.2.23. Índice de especialización zonal (1999).

	A.M. CORUÑA	A.M. FERROL	A.M. SANTIAGO	A:M. LUGO	A.M. MONFORTE	A.M. OURENSE	A.M.VIGO	AM. PONTEVEDRA	AM. VILAGARCIA
C. ACTIVIDADES EXTRACTIVAS	0,22	0,30	0,32	0,86	0,39	0,40	1,70	0,28	0,60
CA. Extracción de productos energéticos	0,75	-	-	2,02	-	-	-	-	-
CB. Extracción de otros minerales excepto productos energéticos	0,21	0,30	0,32	0,84	0,39	0,40	1,70	0,28	0.60
D. INDUSTRIA MANUFACTURERA	0,85	1,56	0,81	0,62	1,28	0,94	0,94	0,70	1,06
DA. Industria Alimentación, Bebidas y Tabaco	0,50	0,91	0,55	0,57	2,37	0,93	0,50	0,48	1,84
DB. Industria Textil y Confección	1,31	0,71	0,68	0,38	0,57	0,84	0,92	0,83	0,48
DC. Industria Cuero y Calzado	1,24	-	0,71	0,23	9,25	0,94	1,35	0,33	-
DD. Industria Madera y Corcho	0,44	0,56	0,86	0,42	1,03	0,73	0,66	0,93	0,81
DE. Industria Papel, Edición, Artes Gráficas y reproducción de soportes grabados.	1,38	0,73	2,19	0,64	0,44	0,60	1,68	1,02	0,74
DF. Refino petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DG. Industria química	0,81	0,87	0,90	0,70	-	1,49	1,25	1,25	0,97
DH. Industria transformación caucho y materias plásticas	1,28	0,83	0,16	0,50	0,40	1,75	2,04	0,58	0,54
DI. Industria de otros productos minerales no metálicos	0,52	0,52	0,57	0,68	0,78	0,73	0,90	0,61	1,17
DJ. Metalurgia y fabricación de productos metálicos	0,67	0,71	0,69	0,83	1,56	1,01	0,98	0,75	0,99
DK. Industria construcción maquinaria y equipo mecánico	1,30	0,34	0,70	0,98	0,33	0,66	1,55	0,48	1,20
DL. Industria material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	1,23	0,93	1,25	0,82	1,21	1,56	1,62	0,74	0,96
DM. Fabricación material de transporte	0,67	1,65	0,17	0,27	-	0,47	1,38	0,61	2,33
DN. Industrias manufactures diversas	1,36	0,75	1,11	0,81	1,38	1,46	0,66	0,50	0,64
E. PRODUCION Y DISTRIBUCION DE ENERGÍA, GAS Y AGUA	0,93	1,66	1,18	0,44	2,16	0,73	0,42	0,62	0,48
F. CONSTRUCCIÓN	0,76	0,80	0,75	0,67	1,28	1,08	0,70	0,93	1,10
G. COMERCIO, REPARACIÓN DE VEHICULOS A MOTOR, MOTOCICLETAS Y CICLOMOTORES; REPARACIÓN DE EFECTOS PERSONALES Y ENSERES DOMÉSTICOS	0,94	1,02	0,91	0,73	1,07	0,95	1,03	1,04	1,09
H. HOSTELERIA	0,85	1,25	1,06	0,66	0,94	0,84	0,86	0,92	1,10
I. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	0,93	0,83	0,85	0,78	0,65	0,86	1,10	0,81	0,88
J. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	1,23	1,58	1,09	1,18	1,25	1,20	1,16	1,19	0,94
K. ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y DE ALQUILER; SERVICIOS EMPRESARIALES	1,52	0,95	1,32	1,05	0,68	1,02	1,21	1,20	0,71
M. EDUCACIÓN	1,02	1,35	1,38	0,89	0,82	1,22	1,32	1,05	0,79
N. ACTVIDADES SANITARIAS Y VETERINARIAS; SERVICIOS SOCIALES	1,20	1,17	1,79	1,23	0,74	1,08	1,11	1,54	0,70
O. OTRAS ACTIVIDADES SOCIALES Y DE SERVICISO PRESTADOS A LA COMUNIDAD; SERVICIOS PERSONALES.	1,08	1,19	1,16	0,83	1,08	1,05	1,01	0,97	0,98

CUADRO IV. 2.24. Número de empresas ubicadas en Galicia (2002).

	A.M. CORUÑA	A.M. FERROL	A.M. SANTIAGO	A:M. LUGO	A.M. MONFORTE	A.M. OURENSE	A.M.VIGO	AM. PONTEVEDRA	AM. VILAGARCIA
C. ACTIVIDADES EXTRACTIVAS	17	6	7	22	3	16	97	6	9
CA. Extracción de productos energéticos	1	-	-	1	-	-	-	-	-
CB. Extracción de otros minerales excepto productos energéticos	16	6	7	21	3	16	97	6	9
D. INDUSTRIA MANUFACTURERA									
DA. Industria Alimentación, Bebidas y Tabaco	235	129	94	97	81	168	206	64	208
DB. Industria Textil y Confección	415	70	78	34	10	94	280	72	38
DC. Industria Cuero y Calzado	14	-	4	2	8	8	12	-	-
DD. Industria Madera y Corcho	144	53	96	47	24	80	193	76	55
DE. Industria Papel, Edición, Artes Gráficas y reproducción de soportes grabados.	246	35	123	35	4	34	243	49	26
DF. Refino petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DG. Industria química	27	5	10	8	-	14	32	8	6
DH. Industria transformación caucho y materias plásticas	45	6	1	6	1	22	67	7	5
DI. Industria de otros productos minerales no metálicos	93	25	35	46	9	48	145	32	47
DJ. Metalurgia y fabricación de productos metálicos	279	80	107	118	43	148	358	84	98
DK. Industria construcción maquinaria y equipo mecánico	112	10	17	28	2	21	116	11	27
DL. Industria material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	97	22	42	26	6	46	117	17	11
DM. Fabricación material de transporte	52	43	6	10	2	13	168	14	42
DN. Industrias manufactures diversas	328	55	100	70	23	128	154	40	41
E. PRODUCION Y DISTRIBUCION DE ENERGÍA, GAS Y AGUA	28	10	16	6	3	6	6	4	3
F. CONSTRUCCIÓN	2862	881	737	867	315	11425	2442	938	940
G. COMERCIO, REPARACIÓN DE VEHICULOS A MOTOR, MOTOCICLETAS Y CICLOMOTORES; REPARACIÓN DE EFECTOS PERSONALES Y ENSERES DOMÉSTICOS	8545	2602	3074	2492	703	3153	8532	2602	2293
H. HOSTELERIA	3014	1283	1442	894	244	1087	2722	843	911
I. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	2162	542	672	665	102	684	2197	483	431
J. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	461	140	138	138	34	162	374	94	76
K. ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y DE ALQUILER; SERVICIOS EMPRESARIALES	6280	1124	1921	1498	218	1822	4574	1283	6682
M. EDUCACIÓN	497	182	273	153	28	191	542	124	73
N. ACTVIDADES SANITARIAS Y VETERINARIAS; SERVICIOS SOCIALES	1189	321	616	471	60	385	942	360	142
O. OTRAS ACTIVIDADES SOCIALES Y DE SERVICISO PRESTADOS A LA COMUNIDAD; SERVICIOS PERSONALES.	1766	557	716	479	135	617	1488	410	342

CUADRO IV. 2.25. Índice de concentración sectorial empresarial de Galicia 2002

	A.M. CORUÑA	A.M. FERROL	A.M. SANTIAGO	A.M. LUGO	A.M. MONFORTE	A.M. OURENSE	A.M.VIGO	AM. PONTEVEDRA	AM. VILAGARCIA
C. ACTIVIDADES EXTRACTIVAS									
CA. Extracción de productos energéticos	12,50	0,04	6,09	4,84	1,21	6,32	15,35	4,50	3,84
CB. Extracción de otros minerales excepto productos energéticos	3,88	1,45	1,69	5,09	0,72	3,88	23,54	1,45	2,18
D. INDUSTRIA MANUFACTURERA									
DA. Industria Alimentación, Bebidas y Tabaco	8,39	4,60	3,35	3,46	2,89	6,00	7,35	2,28	7,42
DB. Industria Textil y Confección	21,87	3,69	4,11	1,79	0,52	4,95	14,76	3,79	2,00
DC. Industria Cuero y Calzado	20,00	-	5,71	2,85	11,42	11,42	17,14	-	-
DD. Industria Madera y Corcho	7,72	2,84	5,14	2,52	1,28	4,28	10,34	4,07	2,94
DE. Industria Papel, Edición, Artes Gráficas y reproducción de soportes grabados.	25,05	3,56	12,52	3,56	0,40	3,46	24,74	4,88	2,64
DF. Refino petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DG. Industria química	16,07	2,97	5,95	4,76	-	8,33	19,04	4,76	3,57
DH. Industria transformación caucho y materias plásticas	21,12	2,81	0,46	2,81	0,46	10,32	31,45	3,28	2,34
DI. Industria de otros productos minerales no metálicos	8,78	2,36	3,30	4,34	0,84	4,53	13,69	3,02	4,43
DJ. Metalurgia y fabricación de productos metálicos	11,58	3,32	4,44	4,90	1,78	6,14	14,86	3,48	4,06
DK. Industria construcción maquinaria y equipo mecánico	22,17	1,98	3,36	5,54	0,39	4,15	22,97	2,17	5,34
DL. Industria material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	20,81	4,72	9,01	5,57	1,28	9,87	25,10	3,64	2,36
DM. Fabricación material de transporte	10,23	8,46	1,18	1,96	0,39	2,55	33,07	2,75	8,26
DN. Industrias manufactures diversas	21,77	3,65	6,64	4,64	1,52	0,67	10,22	2,65	2,72
E. PRODUCION Y DISTRIBUCION DE ENERGÍA, GAS Y AGUA	18,79	6,71	10,73	4,02	2,01	4,02	4,02	4,02	2,01
F. CONSTRUCCIÓN	13,29	4,09	3,42	4,02	1,46	6,62	11,34	4,35	4,36
G. COMERCIO, REPARACIÓN DE VEHICULOS A MOTOR, MOTOCICLETAS Y CICLOMOTORES; REPARACIÓN DE EFECTOS PERSONALES Y ENSERES DOMÉSTICOS	15,82	4,82	5,69	4,61	1,30	5,84	15,80	4,82	4,24
H. HOSTELERIA	14,29	6,08	6,83	4,23	1,15	5,15	12,90	3,99	4,32
I. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	16,56	4,15	5,14	5,09	0,78	5,24	16,83	3,70	3,30
J. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	19,04	5,78	5,70	5,70	1,40	6,69	15,45	3,88	3,14
K. ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y DE ALQUILER; SERVICIOS EMPRESARIALES	25,85	4,62	7,90	6,16	0,89	7,50	18,83	5,28	2,80
M. EDUCACIÓN	18,19	6,06	9,99	5,60	1,02	6,99	19,83	4,53	2,67
N. ACTVIDADES SANITARIAS Y VETERINARIAS; SERVICIOS SOCIALES	20,91	5,64	10,83	8,28	1,05	6,77	16,56	6,33	2,49
O. OTRAS ACTIVIDADES SOCIALES Y DE SERVICISO PRESTADOS A LA COMUNIDAD; SERVICIOS PERSONALES.	18,44	5,81	7,47	5,00	1,41	6,44	15,54	4,28	3,57

CUADRO IV.2.27. Índice de especialización zonal de Galicia 2002

	A.M. CORUÑA	A.M. FERROL	A.M. SANTIAGO	A:M. LUGO	A.M. MONFORTE	A.M. OURENSE	A.M.VIGO	AM. PONTEVEDRA	AM. VILAGARCIA
0,94C. ACTIVIDADES EXTRACTIVAS									
CA. Extracción de productos energéticos	0,73	-	-	2,58	-	-	-	-	-
CB. Extracción de otros minerales excepto productos energéticos	0,22	0,30	0,27	1,05	0,59	0,63	1,53	1,33	2,34
D. INDUSTRIA MANUFACTURERA									
DA. Industria Alimentación, Bebidas y Tabaco	0,49	0,95	0,55	0,71	2,38	0,98	0,47	0,50	1,93
DB. Industria Textil y Confección	1,28	0,76	0,67	0,36	0,42	0,80	0,96	O,84	0,52
DC. Industria Cuero y Calzado	1,17	-	0,93	0,58	9,43	1,86	1,11	-	-
DD. Industria Madera y Corcho	0,45	0,58	0,84	0,52	1,05	0,69	0,67	0,90	0,76
DE. Industria Papel, Edición, Artes Gráficas y reproducción de soportes grabados.	1,46	0,73	2,05	0,73	0,33	0,56	1.61	1,10	0,68
DF. Refino petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DG. Industria química	0,94	0,61	0,97	0,98	-	1,36	1,24	1,05	0,92
DH. Industria transformación caucho y materias plásticas	1,23	0,58	0,07	0,58	0,38	1,68	2,04	0,72	0,60
DI. Industria de otros productos minerales no metálicos	0,51	0,48	0,54	O,89	0,69	0,74	0,89	0,67	1,15
DJ. Metalurgia y fabricación de productos metálicos	0,67	0,68	0,72	1,01	1,47	1,00	0,96	0,77	1,05
DK. Industria construcción maquinaria y equipo mecánico	1,29	0,40	0,55	1,14	0,32	0,67	1,49	0,48	1,39
DL. Industria material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	1,21	0,97	1,47	1,15	1,05	1,61	1,63	0,80	0,61
DM. Fabricación material de transporte	0,59	1,75	0,19	0,40	0,32	0,41	2,15	0,61	2,15
DN. Industrias manufactures diversas	1,27	0,76	1,09	0,95	1,25	0,10	0,66	0,58	0,70
E. PRODUCION Y DISTRIBUCION DE ENERGÍA, GAS Y AGUA	1,10	1,38	1,76	0,83	1,66	0,65	0,26	0,89	0,52
F. CONSTRUCCIÓN	0,77	0,84	0,56	0,83	1,20	1,08	0,73	0,96	1,13
G. COMERCIO, REPARACIÓN DE VEHICULOS A MOTOR, MOTOCICLETAS Y CICLOMOTORES; REPARACIÓN DE EFECTOS PERSONALES Y ENSERES DOMÉSTICOS	0,92	0,99	0,93	0,95	1,07	0,95	1,02	1,07	1,10
H. HOSTELERIA	0,83	1,25	1,12	0,87	0,95	0,84	0,84	0,88	1,12
I. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	0,97	0,85	0,84	1,05	0,64	0,85	1,09	0,82	0,85
J. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	1,11	1,19	0,93	1,17	1,15	1,09	1,00	0,86	0,81
K. ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y DE ALQUILER; SERVICIOS EMPRESARIALES	1,51	0,95	1,29	1,27	0,73	1,22	1,22	1,17	O,72
M. EDUCACIÓN	1,06	1,37	1,64	1,15	0,84	1,14	1,29	1,00	0,69
N. ACTVIDADES SANITARIAS Y VETERINARIAS; SERVICIOS SOCIALES	1,22	1,16	1,77	1,71	0,86	1,10	1,07	1,40	0,64
O. OTRAS ACTIVIDADES SOCIALES Y DE SERVICISO PRESTADOS A LA COMUNIDAD; SERVICIOS PERSONALES.	1,08	1,20	1,22	1,03	1,16	1,05	1,01	0,95	0,92

Como se puede observar las tipologías existentes en Galicia son muy diversas y muy diferentes.

2.7.1. Diversidad productiva y cuotas de mercado.

Aunque ya quedaron evidenciadas las distintas peculiaridades productivas de cada una de las áreas territoriales al analizar la economía de localización en las aglomeraciones urbanas gallegas, recurrimos ahora a profundizar en los índices de actividad por sectores. Estos índices están publicados en el Anuario Económico de España editado por LaCaixa y están elaborados a partir de la cuota de tarifa del impuesto de actividades económicas (IAE) correspondientes a las actividades industriales, comerciales, de restauración y bares, y turísticas.

Los índices de actividad económica se obtienen en función del impuesto correspondiente al total de las actividades económicas y profesionales, reflejando el peso relativo de cada sector (en tanto por cien) con respecto al total de Galicia.

La composición de las actividades económicas de Galicia refleja la estructura productiva de nuestra base económica. Por tanto, no es de extrañar que sean las actividades comerciales quienes posean una representación en el conjunto de los establecimientos económicos. Y dentro de ellas corresponden a las actividades minoristas quienes alcancen el mayor peso ponderado de nuestras especializaciones. De la misma manera, las actividades de construcción son emergentes y superan de manera muy rotunda al conjunto de los establecimientos industriales.

Al analizar la distribución de dichas actividades en los municipios que engloban el Eixo Atlántico destacamos el hecho de que es la ciudad de Vigo quien se sitúa a la cabeza del número de establecimientos industriales seguida de A Coruña. A mucha distancia Santiago Lugo y Ourense, para subrayar, a continuación, el peso más reducido de Ferrol. En el plano de las actividades comerciales, está también el término municipal de Vigo en cabeza (7.234 establecimientos) por delante de Coruña (7168), Para después situarse Santiago (3350); Ourense (3302); Lugo (2822); y Pontevedra (2310). Y finalmente Ferrol (2029); Vilagarcia (1006); y Monforte (655).

CUADRO IV.2.28.

Distribución de las actividades económicas en los municipios del Eixo Atlántico, 2003,

	Actividades		Actividades comerciales		Actividades minoristas		
	Industriales	Construcción	Mayoristas	Minoristas	Alimentación	No alimentación	Mixtas
A Coruña	1 133	1.900	1.359	5.809	1.889	3.663	257
Ferrol	231	416	221	1.808	593	1.156	59
Santiago	550	828	485	2.865	877	1.821	167
Lugo	469	871	482	2.340	666	1.561	113
Monforte	154	253	98	557	149	382	26
Ourense	452	957	481	2.821	850	1.849	112
Pontevedra	356	761	291	2.091	567	1.218	234
Vigo	1 435	1.842	1.792	5.442	1.648	3.463	331
Vilagarcia	180	271	138	868	248	561	59
Galicia	17.978	27.712	11.751	58.838	19.334	34.096	5.408
España	291.986	430.873	174.166	877.979	313.771	490.730	73.478

Fte. Servicio de Estudios de LaCaixa.

Y en cuanto a los índices que expresan el peso de las actividades económicas se reconocen la relevancia de las términos municipales de A Coruña y Vigo, en todos los campos; ya sean en el industrial (cuatro veces más que el segundo nivel); el campo comercial (donde es mayor la brecha existente con el segundo grupo de ciudades gallegas); y finalmente en el índice de actividades económicas que pone de manifiesto la prevalencia del entorno coruñés y vigués, sobre el segundo nivel, que abarca Ourense, Santiago y Lugo, para continuar con el tercer nivel de Pontevedra y Ferrol; y finalizar con Vilagarcia y Monforte.

Sólo en el caso específico del índice turístico se aprecia la relevancia de Santiago que supera ampliamente a los indicadores de A Coruña y Vigo; de la misma manera que Ourense destaca por el peso relativo del índice de restauración y bares y el incremento de su índice industrial.

CUADRO IV.2.29. Índices de actividad económica de las ciudades del Eixo Atlántico,

	Índice industrial	Índice comercial	Índice al por menor	Índice al por mayor	Índice restauración y bares	Índice turístico	Índice actividad económica
A Coruña	673	876	899	853	910	469	803
Ferrol	90	175	175	131	236	67	139
Santiago	146	398	472	273	278	480	281
Lugo	141	309	312	303	309	90	230
Monforte	23	47	45	49	51	7	33
Ourense	151	356	388	301	424	121	282
Pontevedra	133	199	221	163	224	59	180
Vigo	618	897	859	962	821	319	750
Vilagarcia	64	77	76	78	78	20	66
Galicia	6220	6084	5960	6295	6524	3020	5580
España	100	100	100	100	100	100	100

Fte. Servicio de Estudios LaCaixa.

Resulta muy significativo evaluar los cambios acaecidos en los ritmos años estudiados 1998-2003, pues de ellos se aprecia una modificación sustancial. Definimos la cuota de mercado como el índice que expresa la capacidad de consumo comparativo de los municipios. Incluye seis variables: población, número de teléfonos, automóviles, camiones, oficinas bancarias y actividades comerciales minoristas. Trata de medir, por lo tanto, la importancia de la población y del poder económico de la misma ubicada en un territorio concreto. Está expresado en tanto por 100.000 e indica, consiguientemente, la capacidad de compra o de consumo de bines y productos de uso personal. De resultas de los cambios efectuados en el último quinquenio sobresale la pérdida de cuota de mercado del conjunto de Galicia, pero también de las ciudades integrantes del Eixo Atlántico. Dicho retraimiento se debe a un descenso de las rentas disponibles y provienen del sostenimiento de unos niveles bajos de productividad y un constreñimiento de nuestra capacidad competitiva. Llama la atención la caída espectacular de las cuotas de mercado de A Coruña y Vigo, en tanto que el resto de las ciudades descienden en las mismas proporciones.

Son igualmente significativos los distintos cambios experimentados en términos de población. De este factor se si pueden explicar muchas de las tendencias de futuro. A modo de ejemplo, las áreas próximas a

Pontevedra, Vigo y Vilagarcia muestran un crecimiento poblacional, de la misma forma los entornos de Lugo y Ourense. Los municipios de Ferrol, Monforte y Santiago muestran crecimientos negativos; y los términos municipales de A Coruña y Ourense presentan tasas de crecimiento muy limitadas y débiles.

Si correlacionamos estos datos con los resultantes de las variaciones de las actividades comerciales no minoristas reparamos que las áreas de Lugo y Pontevedra son quienes mejor han aprovechado las capacidades de expansión y de adaptación económica en lo que se refiere a la atractividad y competitividad; seguidas a medio camino con respecto al resto de las ciudades, de los términos municipales de Vilagarcia y Vigo, que amparados por la potencia del radio de influencia de sus municipios irradia en la comarca que le circunda un intenso potencial económico. Llama la atención, igualmente, el hecho de la apuesta de Ferrol que, con una disminución poblacional notable en su municipio, logra concentrar establecimientos comerciales en su territorio que sirve para que su cuota de mercado disminuya levemente. Esta apuesta demuestra la capacidad de localización de la ciudad departamental.

CUADRO IV. 2.30. Cuotas de mercado en los municipios del Eixo Atántico.

Ciudades	Cuota mercado 1998	Cuota mercado 2003	Variación población, 1998-2003	Variación actividades comerciales no minoristas 1998-2003
A Coruña	610	563	0,3	4,8
Ferrol	188	169	-4,6	6,4
Santiago	246	233	-1,3	17,4
Lugo	223	217	5,2	13,8
Monforte	50	47	-1,1	3,7
Ourense	292	273	1,4	1,2
Pontevedra	186	184	5,6	19,4
Vigo	684	654	3,3	8,5
Vilagarcía	80	77	2,2	10,0
Galicia	6526	6223	1,0	10,4
España	100	100	7,2	6,7

2.7.2. Tamaño de empresas y especialización.

La dimensión media de los establecimientos productivos en cada uno de los principales núcleos urbanos gallegos es muy baja y bastante homogénea en todos ellos. El máximo se sitúa en el término municipal de Vigo que posee 1273 empresas que superan los 10 asalariados que conjuntamente con A Coruña (que suma 1030 empresas entre PYMES y grandes empresas) supone concentrar en dichas dos áreas el 26% del total de las empresas gallegas de esa dimensión.

Ello pone de manifiesto que el tamaño de los establecimientos económicos gallegos es reducido; predominan las micro-empresas, las que poseen un número muy bajo de asalariados y las grandes empresas (aquellas que superan los 250 asalariados) están concentradas preferentemente en las grandes ciudades y en las propias ciudades pertenecientes al Eixo Atlántico.(58 sobre 92, esto es el 63% del total).

Asimismo, la composición de los establecimientos económicos resaltan que las constitución de los mismos atendiendo a su condición jurídica muestra una gran singularidad: a) son muy mayoritarias las empresas formadas por personas físicas (más del 60%); b) muy escasas son las cooperativas (menos del 1%); c) las Sociedades Anónimas no son la forma preferida por los gallegos (2,5%) y d) las sociedades de responsabilidad limitadas alcanzan el 24% del total.

CUADRO IV. 2.31. Distribución de las empresas atendiendo a su condición jurídica, actividad y tamaño en los municipios del Eixo Atlántico.

	A Coruña	Ferrol	Santiago	Lugo	Monforte	Ourense	Pontevedra	Vigo	Vilagarcia	Galicia
Empresas por su condición jurídica										
Personas físicas	11.994	2.776	4.623	4.690	957	5.484	3.508	11.332	1.305	11.592
Sociedades anónimas	785	78	258	148	10	211	152	757	46	4.022
Sociedad Responsabilidad Limitada	5.170	889	1.965	1.787	278	1.987	1.726	6.211	679	42.533
Cooperativas	63	44	38	34	6	42	10	75	1	1.015
Otras	1.450	327	781	527	99	612	352	1.098	131	10.752
Empresas por actividad										
Industria	1.062	191	466	437	129	492	318	1.377	158	15.059
Construcción	1.581	325	569	714	186	983	641	1.514	208	22.720
Servicios	16.819	3.598	6.630	6.035	1.035	6.861	4.789	16.582	1.796	133.135
Empresas por asalariados										
Micro-empresas	18.432	3.930	7.189	6.804	1.302	7.966	5.402	18.200	2.024	162.313
Sin asalariados	11.858	2.474	4.146	3.957	802	4.818	3.235	10.700	1.272	100.640
De 1-9 asalariados	6.574	1.456	3.043	2.847	500	3.148	2.165	7.500	770	61.673
PYMES (10-249 asalariados)	1.009	181	470	381	48	365	344	1.254	119	8.509
Gran Empresa (Más 250 asalariados)	21	3	6	1	-	5	2	19	1	92
Número establecimientos	19.462	4.114	7.665	7.186	1.350	8.336	5.748	19.473	2.162	170.914

Fte. IGE. Micro-fichas municipales.

Atendiendo al análisis de las ciudades del Eixo Atlántico destacaremos los siguientes rasgos singulares: a) corresponden a las ciudades de mayor cuota de mercado y peso poblacional (Vigo y A Coruña) los menores porcentajes de empresas constituidas por personas físicas y los mayores niveles de sociedades anónimas; b) por el contrario, son las ciudades con menores cuotas de mercado la que muestran el paso porcentajes de empresas constituidas por personas jurídicas; c) sobresalen dos casos extremos en la constitución de empresas por personas jurídicas, Ferrol con un índice muy elevado y Vilagarcia con uno más bajo, lo que denota una singularidad especial. En el primer caso la fuerte dispersión de la actividad productiva y en el segundo la fuerte diversificación sectorial; d) en lo que concierne al cooperativismo subrayaremos que es muy bajo y solo Ferrol sobresale en el conjunto de ciudades del Eixo Atlántico; e) y en lo que atañe a la conformación de sociedades de responsabilidad limitada, la distribución geográfica es relevante, pues en la provincia de Pontevedra es mayor el porcentaje que en la provincia de A Coruña; y a la vez, estos porcentajes son más altos que los que muestran las empresas ubicadas en las ciudades del interior. Por tanto, la geografía juega un papel muy notable en esta distribución.

En otro orden de consideraciones, los principales elementos a analizar atendiendo a la dimensiones de las empresas nos subrayan que: a) las empresas sin asalariados son las más numerosas, los porcentajes que alcanzan las empresas en las ciudades del Eixo sobrepasan el 55%; siendo Santiago la que presenta la tasa más reducida y curiosamente la ciudad de A Coruña la más elevada; b) si atendemos a aquellas empresas con menos de 10 trabajadores asalariados el orden nominal se altera y muestra la preeminencia de las empresas ubicadas en el interior (Lugo, Santiago, Monforte, Ourense, entre el 37 y 39%) frente a las ciudades marítimas que oscilan entre los mínimos de A Coruña (33%) y los máximos de Vilagarcia (35%); c) las PYMES, poco numerosas, adquieren peso en el conjunto de las establecimientos de Vigo, Santiago, Pontevedra y Vilagarcia, mostrando evidentemente una importancia relativa en Monforte, Ourense y Ferrol; d) finalmente, las grandes empresas destacan por sus ubicaciones en Vigo y A Coruña.

CUADRO IV. 2.32. Distribución porcentual de los establecimientos económicos en las ciudades del Eixo atlántico.

	A Coruña	Ferrol	Santiago	Lugo	Monforte	Ourense	Pontevedra	Vigo	Vilagarcía
Empresas por condición jurídica									
Personas físicas	61,62	67,47	60,31	65,26	70,88	65,78	61,02	58,19	60,36
Sociedades anónimas	4,03	1,89	3,36	2,05	0,74	2,53	2,64	3,88	2,12
Sociedades responsabilidad limitada	26,56	21,60	25,63	24,86	20,59	23,83	30,02	31,89	31,40
Cooperativas	0,32	1,06	0,49	0,47	0,04	0,50	0,17	0,38	0,04
Otras	7,45	7,94	10,18	7,33	7,33	7,34	6,12	5,63	6,05
Empresas por actividades									
Industrias	5,45	4,64	6,07	6,08	9,55	5,90	5,53	7,07	7,30
Construcción	8,12	7,89	7,42	9,93	13,77	11,79	11,15	7,77	9,62
Servicios	86,41	87,45	86,49	83,98	76,66	82,30	83,31	85,15	83,07
Dimensión empresas									
Sin asalariados	60,92	60,13	54,09	55,06	59,40	57,79	56,28	54,94	58,83
De 1-9 asalariados	33,77	35,39	39,69	39,61	37,02	37,76	37,70	38,51	35,61
De 10-249 asalariados	5,18	4,39	6,13	5,30	3,55	4,37	5,98	6,43	5,50
Más de 250 asalariados	0,10	0,07	0,07	0,01	-	0,05	0,03	0.09	0.04

2.8. Conclusiones finales.

Las diferentes formas de organización del territorio presentan ciertas especificidades en términos de vínculos entre empresas, procesos de producción y de productos; y ellos definen los distintos modos de desarrollo local.

Una de las formas de dicha organización son los sistemas productivos locales que están formados por las PYMES pertenecientes a un mismo sector y actividad, orientadas a un mismo mercado y dentro del marco de una competencia horizontal entre las mencionadas empresas. Estamos, pues, en un sistema muy centralizado donde existe una cultura técnica-productiva propia que determina junto a la combinación de los comportamientos de los agentes sociales y políticos, una "especificidad", que alienta la protección y la consolidación de las mencionadas estructuras productivas.

Pero existen más modelos de desarrollo local atendiendo a la multiplicidad de combinaciones de los distintos componentes de un territorio. A saber, en función de las estructura económica y la organización de la producción; de la evolución de los sistemas de beneficios; de la composición de los mercados de trabajo y las relaciones industriales; de los comportamientos de los agentes sociales y la estructura social; de la estructura del mercado y las formas de competencia; y del propio sistema de información y funcionamiento de las instituciones reguladoras.

En Galicia la composición de los sistemas productivos locales se ha conformado desde la estructuración histórica y desde los mecanismos de adaptación que aseguraron su funcionamiento. Son, por lo tanto, sistemas construidos bajo formas organizativas concretas y sobre mecanismos institucionales que garantizan la coherencia interna del sistema en su contexto. En este sentido, los sistemas productivos locales se han formado sobre los recursos específicos del territorio y sobre la intencionalidad de los agentes económicos.

Los procesos de adaptación y de ajuste de los recursos son lo que definen la dinámica productiva local y nos permiten analizar la trayectoria de cada territorio. En consecuencia, los sistemas productivos locales se interpretan a partir de las relaciones entre los cambios que intervienen en el contexto de referencia; sobre las consecuencias en los modos de producción y de intercambio; y sobre las respuestas organizativas e institucionales suministradas desde los niveles locales.

Dado que no existen procesos de carácter lineal, las estrategias resultantes son el resultado de un acuerdo entre agentes que participan en el sistema y de las conductas de los mismos en el marco de un proceso lleno de ajustes sucesivos a la búsqueda de coherencia interna. La dinámica expuesta, o sea la trayectoria de un territorio, requiere que la organización espacial de la producción posea mecanismos propios de coordinación, de regulación y de gobernanza.

La coordinación entre los distintos agentes supone la aceptación y el respeto de normas, reglas, prácticas sociales y códigos establecidos; la utilización de esquemas de interacción permanente; y que las actividades económicas están coordinadas por el mercado. La propia pertenencia territorial configura un comportamiento específico, favorece la cooperación y subraya estructuras de comportamiento,

convenciones, procesos comunes de aprendizaje y de decisión que mejora la eficiencia de las organizaciones.

La regulación supone la combinación de mercado y de reciprocidad. Los aspectos de la regulación difieren de los procesos determinados en exclusiva por los componentes macroeconómicos y por los comportamientos de los agentes, pues demanda de formas relacionales difícilmente compatibles con decisiones individuales de maximización de la producción o de los beneficios. Las reciprocidades exigen mecanismos de coordinación y de consentimiento contractuales en el desarrollo organizativo. El mercado es aceptado por el sistema en la medida que suministra un esquema para la coordinación de las actividades productivas de los diferentes agentes (individuos, empresas, organizaciones) que es corregido permanentemente por decisiones específicas de reciprocidad y por las distintas formas de cooperación.

Las condiciones de la gobernanza se reflejan en los principios de coordinación de acciones y de las reacciones en el conjunto del sistema. La gobernanza describe un mecanismo de ajuste de las partes para alcanzar una finalidad concreta, que es resultante de la armonización de conductas y estrategias así como de la valorización de los comportamientos de los agentes. La noción de gobernanza al establecer jerarquías, redes y asociaciones entre los distintos modos de coordinación determina las diferentes formas de organización inter-empresas. De este modo, Benko & Lipietz (2000) definían que "las redes presentan la dimensión espacial de una forma de regulación entre unidades productivas y la gobernanza aparece como el modo de regulación de dichos vínculos, que es la combinación de las formas que describen las jerarquías, las subcontrataciones, el partenariado, la atmósfera, las agencias públicas, etc.".

En consecuencia, las áreas geográficas gallegas responden a:

a) formas particulares de organización espacial de la producción. Los elementos distintivos de los sistemas productivos locales pueden reconducirse constantemente dependiendo del contexto del sistema.

b) Los elementos del sistema productivo local están ligados y vinculados a las capacidades de los agentes locales en lo que atañe a sus estrategias organizativas e institucionales, lo que le permite responder a los cambios en la producción y en los intercambios comerciales.

c) La gobernanza de los sistemas productivos locales define el proceso de ajuste de los componentes entre entidades y agentes. Cada territorio, medido en términos de eficiencia, depende de la los grados de articulación y de las estrategias de conjunto.

Y a fin de definir los factores que pueden impulsar la competitividad territorial podemos subrayar las siguientes variables: 1. Entorno y marco institucional; 2. Disponibilidad y calidad de los factores de producción; 2.1. Recursos y dotaciones tecnológicas; 2.2. Recursos humanos; 2.3. Recursos naturales; 2.4. Disponibilidad y coste del capital; 2.5. Infraestructuras y accesibilidad; 3. Condiciones de la demanda interna y externa; 4.- Servicios de apoyo y relacionados; 5. Estrategia empresarial, organización del mercado y rivalidad inter-empresarial.

Por tanto, los factores clave para determinar la competitividad se pueden agrupar en tres apartados: a) infraestructura y accesibilidad; b) recursos humanos; y c) entorno productivo.

CUADRO IV. 2.32. Perspectiva general de los factores regionales de la competitividad.

INFRAESTRUCTURA & ACCESIBILIDAD	RECURSOS HUMANOS	ENTORNO PRODUCTIVO
Infraestructura básica: terrestre, ferroviaria, marítima, aérea, cuestiones relacionadas con la propiedad	Tendencias demográficas: emigración de trabajadores cualificados, diversidad.	Cultura empresarial: ausencia de trabas y obstáculos, existencia de cultura del riesgo.
Infraestructura tecnológica: TIC, Internet, telecomunicaciones.	Mano de obra altamente cualificada: formación, conocimiento especializado y continuo.	Internacionalización: niveles de exportaciones sobre ventas globales, inversiones, cultura de negocios, naturaleza de la inversión extranjera.
Infraestructura del conocimiento: facilidades educativas.		Innovación: patentes, niveles de I+D+i, institutos de investigación, universidades, relación entre empresas e investigación.
Calidad del lugar: hogares, entorno natural, oferta cultura, seguridad.		Gobernanza y capacidad institucional.
		Disponibilidad de capital.
		Especialización
		Naturaleza de la competitividad

Ante este esquema, las estrategias de las empresas gallegas se identifican en tres grupos: a) conjunto de empresas, de tamaño medio y reducido, que mantienen estrechas relaciones en el campo de la producción y sus estructuras empresariales son interdependientes; b) redes de empresas ligadas principalmente a las actividades de comercialización, con sistemas de producción poco interdependientes; y c) formas de cooperación entre empresas, en las que su pertenencia territorial reposa sobre las ventajas comparativas del territorio y sobre las disponibilidades y accesos a los recursos existentes en dichas áreas geográficas en las que las empresas no sostienen estructuras reticulares o de interrelación.

Una clasificación tipológica sería el siguiente tenor:

	Rasgos	Consideraciones sectoriales y territoriales.
Redes de empresas especializadas	• Comparten diferentes etapas de los procesos de producción. • Presentan procesos homogéneos o parcialmente diferenciados. • Comparten información vertical y horizontal. • La capacidad de respuesta está vinculada a las exigencias del mercado.	• abarcan textiles y mecánica. • pequeños talleres y fábricas especializadas, con fragmentación de los sistemas de producción. • la competitividad está influenciada por los procesos de internacionalización de las empresas. • las empresas mantienen su cuota de mercado merced a la calidad y variedad de los productos ofertados.
Empresas especializadas que comparten estrategias	• las empresas comparten estrategias comerciales. • Poseen procesos de producción homogéneos, parcialmente diferenciados. • comparten información horizontal, son rivales en el mercado. • en los mercados utilizan marcas o denominaciones específicas. • existen estrategias comerciales colectivas	• comprende alimentación. • diversidad de sistemas y responden a las exigencias de la demanda. • el crecimiento de los rendimientos se fundamenta en la optimización de las actividades comerciales.
Empresas con fuerte nivel de cooperación	• empresas comparten muchas etapas en los procesos de producción, información y conocimiento. • sus estructuras están en permanente adaptación. • generan diferentes formas de externalidades. • subrayan estrategias individuales, aunque sostienen estructuras colectivas de trabajo puntual. • la localización territorial está condicionada por la oferta, por sus condiciones y por los recursos existentes.	• no existe dimensión territorial, sino que responde a dinámicas de empresas o grupo.

En suma, la economía gallega muestra los diferentes sistemas productivos locales en los planos sectoriales y territoriales; presentan ciertas fragmentaciones o desarticulaciones internas en lo que se refiere a la ausencia de ciertos inputs; y permite visualizar el hecho de que las estrategias de las empresas aparecen poco articuladas, respondiendo a la multiplicidad de los factores de localización, consecuencia de los niveles de flexibilización, de las autonomías de gestión, de los vínculos familiares y de las relaciones de vecinazgo.

FIGURA IV. 2.2. Contexto Sistémico.

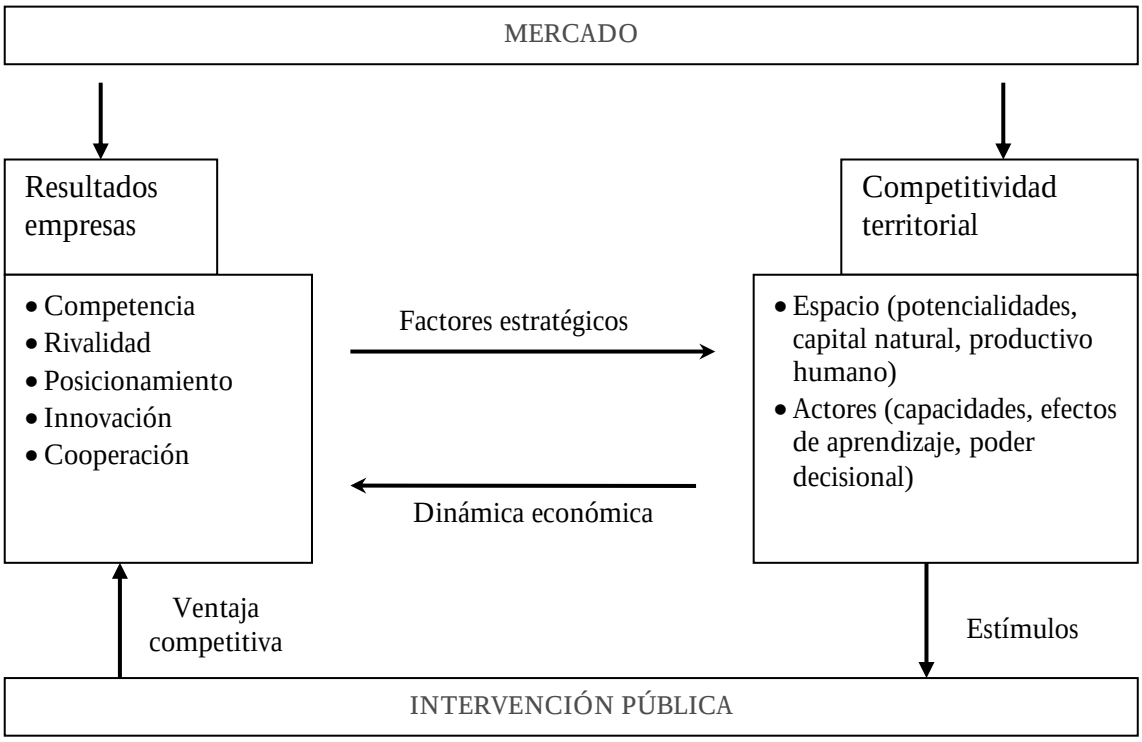


FIGURA IV. 2.3. Condiciones Territoriales de la Competitividad.

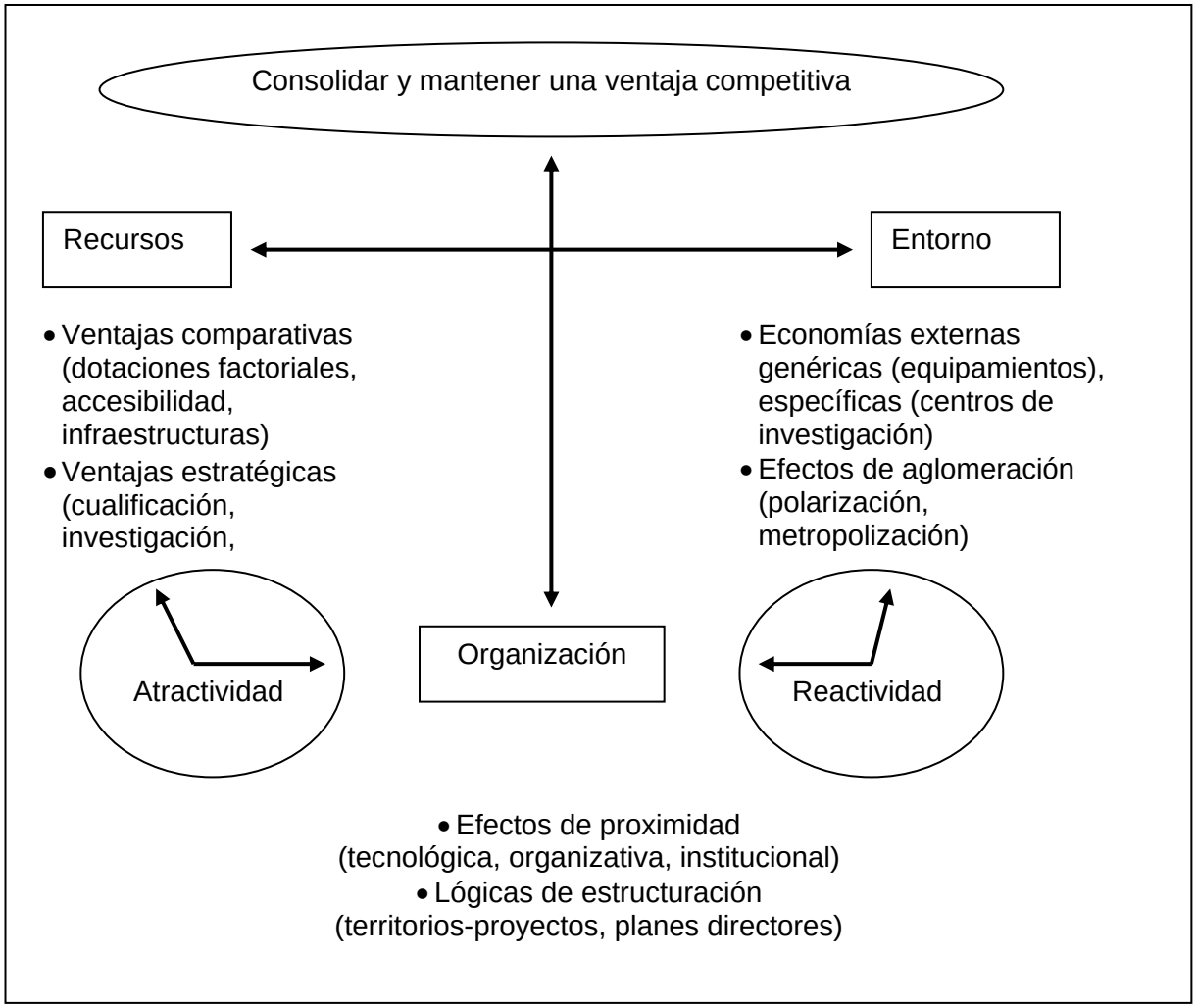


FIGURA IV. 2.4. Competitividad territorial de dimensión variable.

COMPLEJIDAD DE LAS INTERACCIONES		RESULTANTES
1. Problemas de escala • Adecuación ente global/local • Determinación de la dimensión óptica • Articulación de los diferentes territorios	→	Visión territorial fragmentada (estrategias segmentadas)
2. Problemas de estructura • Identificación de la estructura básica • Partenariado privado/público • Lógica de la transversabilidad	→	Riesgos de yuxtaposición funcional (relaciones conflictivas)
3. Problemas de capacidades • Asimetrías de la información • Asimetrías de posición • Límites financieros	→	Débil capacidad de integración de territorios en dificultades (discriminación territorial)

En suma, la noción de competitividad territorial se debe a varios elementos: a) dotación de factores inmóviles (infraestructuras e instituciones); b) dotaciones en capital humano (científicos, investigadores, población cualificada e índices de actividad empresarial); y c) finalmente un conjunto de interacciones en el seno de la misma ubicación (externalidades debidas a los intercambios de información, de conocimientos y de spillovers tecnológicos).

Bibliografía.

AYDALOT, Ph. (1985) Economie Régionale et Urbaine. Paris. Ed Economica.

BECATTINI, G. (1979) Del settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull´unitá d´indagine dell´economia industriale. Rivista di Economia e Politica Industriale. nº 1.

BEGG, I. (1999). "Cities and Competitiveness". Urban Studies. Vol.36.nº 5-6. pp. 795-809.

BENKO, G. & A.LIPIETZ (1992). Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique. Paris. PUF.

BENKO, G. & A.LIPIETZ (2000). La richesse des régions. La nouvelle geographie socioeconomique. Paris. PUF.

BLANCO FERNÁNDEZ, J. (2004). La emergencia de las nuevas ciudades en la era global. Oviedo. Ed. Trea.

BRENNER, N. (1999). "Globalization as reterritorialization: the re-scaling of urban gouvernace in the EU". Urban Studies. Vol. 36. nº1 3. pp. 431-451.

CAMAGNI,R & R.CAPELLO (Dir) (2002). Apprendimento colletivo e competitivitá territoriale. Milano. Ed. Franco Angeli.

CAMAGNI, R.(2002) On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading? Urban Studies. Vol. 39. nº 13. pp. 2395-2411.

CASTELLS, M. (1999). La sociedad en red. Madrid. Alianza Editorial.

CHANDLER,A. ; HÄGSTROM, P ; SÖLVELL, Ö (Ed)(1998). The Dynamic Firm: The Role of technology, strategy, organizations and regions. New York. Oxford University Press.

CHESHIRE P.(1999)." Cities in competition.Articulating the gains from integration". Urban Studies. Vol.36. nº 5-6. pp. 843-864.

COLLETIS G & PECQUEUR,B. (1993). Integration des espaces et quasi-intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives?. Revue d´Economie Régionale et Urbaine, nº 3. pp. 489-508.

CONTI,S & GIACCARIA,P.(2000). Local develpment and competitiveness. Kluwer Academic Publishers.

COURLET C. (2001). Territoires et régions: les grands oubliés du développement économique. Paris. Ed. L´Harmatan.

EDERVEEN,S.& de MOOIJ,R. (2002). "Taxation and foreign trade direct investment: a meta analysis". CFB Report 2002/1. La Haya.

FEENSTRA,R.& ROSA,A. (2000). "Putting things in order trade dynamics and products cycles". Review of Economics and Statistics. Vol 82(3) pp 369-382.

FERNÁNDEZ, V.R. (2001). "Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites".EURE Vol.27. nº 81. Santiago de Chile.

FUJITA,M. ; KRUGMAN,P. ; VENABLES,A. (1993). The Spatial Economy. Cambridge (Mass).MIT Press.

FUJITA,M & THISSE,J-F. (2002). Economics of Aglomeration. Cities, Industrial Location and Regional Growth. Cambridge University Press.

GAFFARD, J.L.(1990). Economie industrielle et de l´innovation. Paris. Dalloz.

GARAFOLI, G. (1983). Industrializzazione difusa in Lombardia. Milano. Ed Franco Angeli.

GILLY, J-P & TORRE, A. (Dir)(2000). Dynamiques de proximité. Paris. L´Harmattan.

HELPMAN, E. (1984). "A single theory of international trade with multinationals". Journal of Political Economic. Vol.92.pp. 451-471.

HIRSCHMAN, A.O. (1958). The Strategy of economic development. Yale University Press.

JACOBS, J (1969). La economía de las ciudades. Barcelona. Ed. Peninsula.

JAYET H. & TORRE, A.(1994)."Vie et mort des entreprises.Réflexions les dynamiques de renouvellement des tissus économiques ». Revue d´Economie Industrielle. nº 69. pp.75-91.

JOHNSON P.& PARKER, S. (1996). "Spatial variations in the determinants and effects of the birth and deaths". Regional Studies. Vol. 30(7). Pp. 676-688.

KRUGMAN, P. (1995). Development, Geography and Economic Theory. Cambridge. MIT Press.

MARKUSEN, J.R. (1995). "The Boundaires of Multinational Entreprise and the Theory International Trade". Journal of Economics Perspectives. nº 9. pp. 169-189.

MARTIN, R.L. (2004). A Study on the Factors of Regional Competitiveness. A draft final report for the EC-Directorate-General Regional Policy.

MILLS, E.S. (1970). "Urban density functions". Urban Studies, pp.5-20.

MILLS, E.S. (1984). "Metropolitan suburbanization and central city problems". Journal Urban Economics. Vol. 15. pp.1-17-

MYRDAL, G. (1957). Economic Theory and Underdeveloped Regions. London.

OCDE (1999). Territorial Indicators of Socio-Economics Dynamics. Docs.

OHMAE, K. (1997). El fin del estado nación. El ascenso de las economías regionales. Santiago de Chile. Ed. Andrés Bello.

PIORE, M. & CH. SABEL (1984) The second industrial divide: possibilities for prosperity. Nueva York. Basic Book.

PECQUEUR, B (1996). "Sur les déterminants territoriaux de la competitivité". Sociedade e Territorio. Vol 23. pp. 55-61.

PORTER, M. (1990). The advantage of nations. Nueva York. The Free Press.

PORTER, M. (1998). "Cluster and the new economics of competition". Harvard Business Review. Vol. 76(6). Pp. 77-91.

RALLET,A. & TORRE,A. (1995). Économie industrielle et économie spatiale. Paris. Ed.Economica.

SASSEN,S. (1994). Cities in a World Economy. Pine Forges Press.

SASSEN, S. (2003). Los espectros de la globalización. Buenos Aires. Ed. Fondo Cultura Económica.

SAXENIAN, A.L. (1994). Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128. Cambridge. Harvard University Press.

SCOTT, A. (DIR) (1997). The limits of Globalization. Cases and arguments. Londres. Routledge.

SCOTT, A. (1998). Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order. Oxford University Press.

STOREY D.(1991). "The birth of new firm-does unemployement matter? A review of the literature". Small Business Economics. Nº 3. pp. 167-178.

STORPER,M. (1992). The Limits to Globalization: Technology Districts and International Trade. Economic Geography. Vol. 68/1. pp 60-93.

STORPER,M. (1997). The Regional World: Territorial Development in a Global Economy. New York. Guilford Press.

SWYNGEDOUW, (1997). "Neither global nor local:"glocalization" and the politics of scale", in COX K.R. (ed). Spaces of globalization: Reasserting the power of the local. New York. Ed Guilford.

VAN DER BERG, L. (1987). Urban systems in a dinamic society. Ed.Sower.

WILKINSON, F. (1983). "Productive systems". Cambridge Journal of Economics. Vol. 7. nº 3-4. pp. 413-429.

WORLD ECONOMIC FORUM (2002). The Global Competitiveness Report 2001-2002. Oxford University Press.

CAPÍTULO 4B

DINÂMICAS EMPRESARIAIS E TERRITORIAIS NO NORTE DE PORTUGAL

Isabel Leal e Inês Hora Lopes

Quaternaire Portugal

3. Dinâmicas empresariais e territoriais no Norte de Portugal.

3.1. Análise da Estrutura Empresarial.

3.1.1. Densidade Empresarial e Estrutura Espacial / Sectorial.

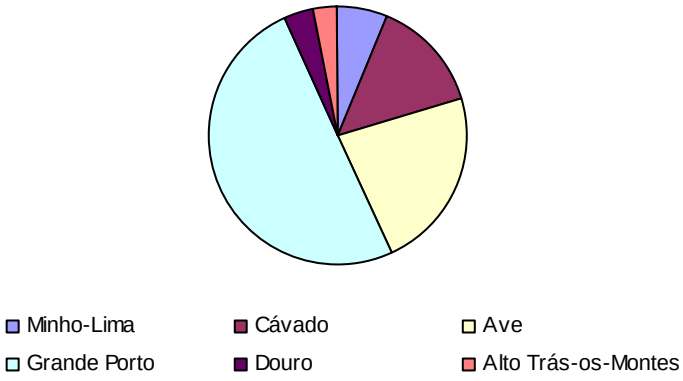
Nas sub-regiões Minho-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Douro e Alto Trás-os-Montes, do Norte de Portugal, existiam em 2000, 71 501 empresas, com 720 262 pessoas ao serviço, no que respeita aos estabelecimentos localizavam-se nestas sub-regiões 81 374, que empregavam 751 386 indivíduos.

Quadro nº IV.3.1.Evolução das empresas e do pessoal ao serviço.

Âmbito Geográfico	Empresas		Pessoal ao serviço nas empresas		Estabelecimentos		Pessoal ao serviço nos estabelecimentos	
	2000	Tx Var. 1990-2000 (%)	2000	Tx Var. 1990-2000 (%)	2000	Tx Var. 1990-2000 (%)	2000	Tx Var. 1990-2000 (%)
Região Norte	93471	71.5	933022	9.9	104686	70.0	970726	8.3
Minho-Lima	6394	74.1	43633	47.9	7187	72.4	48346	39.2
Cávado	11006	92.8	98836	27.4	12176	91.6	105070	27.9
Ave	14276	104.0	162894	-1.1	15359	102.0	169540	-1.7
Grande Porto	31744	42.8	372234	-3.1	37309	42.8	377839	-5.3
Douro	4012	92.9	22559	62.9	4618	87.6	27010	48.8
Alto Trás-os-Montes	4069	101.8	20106	64.1	4725	97.7	23581	43.9
Total NUT's III	71501		720262		81374		751386	

Fonte: SILATEE 2000 (DEEP/ MSST: "Estudo sobre a demografia de estabelecimentos")

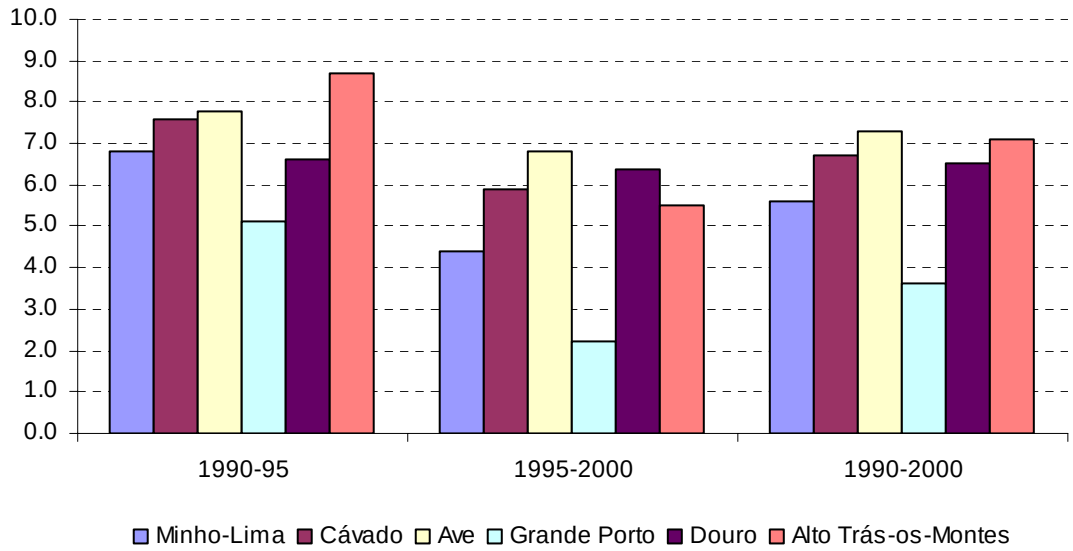
Pessoal ao Serviço nos Estabelecimentos, 2000



A dinâmica associada ao número de empresas e estabelecimentos varia muito entre as NUT's. Tanto o Ave como Alto Trás-os-Montes, na década de 90, mais que duplicaram o número de empresas variação muito semelhante, como seria de esperar, à associada ao número de estabelecimentos. O Grande Porto apresentou um crescimento positivo, mas abaixo da média das sub-regiões e mesmo da Região Norte.

Gráfico nº IV.3.1.

Taxa de Vararição Média Anual dos Estabelecimentos (%)



Será de referir que a taxa de variação média anual dos estabelecimentos foi mais acentuada na primeira metade da década de 90, para todas as sub-regiões.

Em termos de pessoas ao serviço, entre 1990 e 2000, os crescimentos foram significativamente mais moderados e registaram-se mesmo decréscimos no Ave e no Grande Porto.

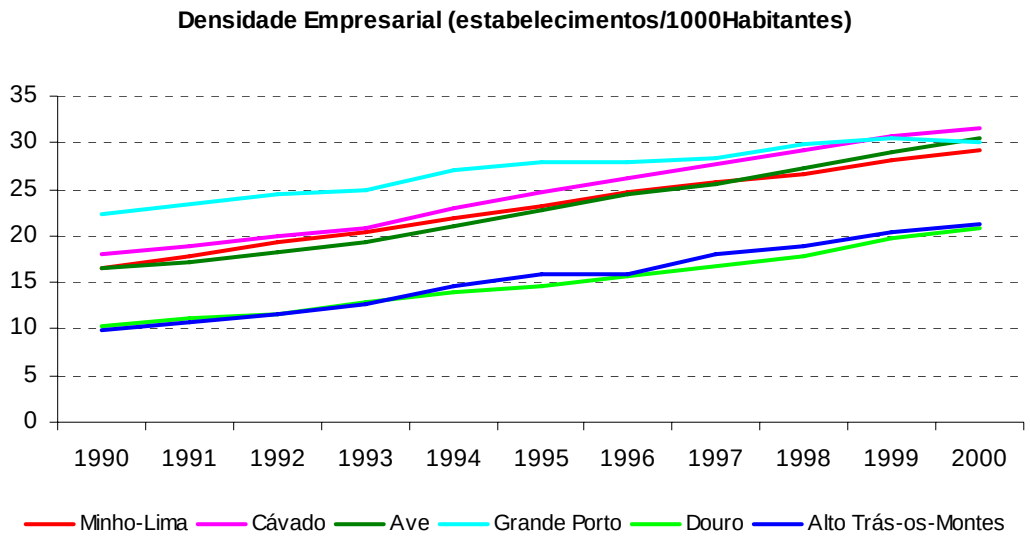
Em 2000, 26.6% das empresas e 26.1% dos estabelecimentos portugueses, localizavam-se nas sub-regiões em estudo. Estes valores não se alteraram significativamente desde 1990, que eram 27% e 26.4% respectivamente. Todavia, cada uma das NUT's apresenta concentrações diferentes, por um lado o Grande Porto com 14% das empresas e dos estabelecimentos portugueses, por outro Douro e Alto Trás-os-Montes que não ultrapassavam os 1.5%.

Âmbito Geográfico	Quadro nº IV.3.2. Estabelecimentos por NUT III 1990-2000.										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Minho-Lima	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Cávado	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9
Ave	4,1	4,1	4,1	4,2	4,2	4,4	4,5	4,5	4,6	4,8	4,9
Grande Porto	14,1	13,9	13,6	13,4	13,4	13,2	13,0	12,6	12,5	12,3	12,0
Douro	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5
Alto Trás-os-Montes	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Portugal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SILATEE 2000 (DEEP/ MSST: "Estudo sobre a demografia de estabelecimentos")

Menor discrepância entre as regiões pode ser constatada através da análise da densidade empresarial (estabelecimentos por mil habitantes), variando entre 32 estabelecimentos por mil habitantes no Cavado, e 21 no Douro e Alto Trás-os-Montes. Para este facto contribui certamente a fraca dimensão populacional das sub-regiões do interior do Norte de Portugal.

Gráfico nº IV.3.2.



Regista-se a fraca dimensão dos estabelecimentos implantados em todas as sub-regiões, em parte resultado da importância relativa dos estabelecimentos com menos de 9 trabalhadores.

	Quadro nº IV.3.3. Dimensão média dos estabelecimentos (pessoal ao serviço) por NUT III, 1990,1995 e 2000.		
	1990	1995	2000
Minho-Lima	8	7	7
Cávado	13	10	9
Ave	23	14	11
Grande Porto	15	11	10
Douro	7	6	6
Alto Trás-os-Montes	7	5	5

Fonte: SILATEE 2000 (DEEP/ MSST: "Estudo sobre a demografia de estabelecimentos")

Será ainda de referir a evolução da dimensão média dos estabelecimentos do Ave, que passaram de 23 trabalhadores, em 1990, para 11, em 2000.

A análise sectorial segundo os dados dos Quadros de Pessoal do MSST não permite uma boa cobertura do sector primário (devido ao facto do preenchimento dos Quadros de Pessoal pressupor pelo menos uma pessoa ao serviço) e da Administração Pública (dado o preenchimento dos Quadros de Pessoal por esta não ser obrigatório).

De acordo com a desagregação sectorial adoptada, na Região Norte, as actividades onde se concentram um maior número de estabelecimentos são*: Comércio a retalho; Construção*. Num segundo grupo, com um peso que varia entre os 7 e os 9%, surgem os sectores *Comércio por grosso; Alojamento e Restauração; Indústria Têxtil* e *Actividades Imobiliárias/ Alugueres/ Serviços Prestados às Empresas*.

Quadro nº IV.3.4. Distribuição dos Estabelecimentos por sector, 2000 (% face ao total estab. da NutIII)

Sector	Região Norte	Minho-Lima	Cávado	Ave	Grande Porto	Douro	Alto Trás-os-Montes
Agric., Produç animal, Caça e Silvicultura	1.5	2.2	1.4	1.3	0.5	7.1	2.5
Pesca	0.1	0.3	0		0.1		
Ind. Extractivas exc. Prod. Energéticos	0.4	1.1	0.4	0.1	0.1	0.8	1
Ind.Alimentares, bebidas e tabaco	1.9	2	1.5	1.8	1.6	3.7	3.3
Ind. Têxtil	7.9	3.9	15.5	23.5	3.6	0.3	0.4
Ind. Couro e dos prod. Do couro	1.9	0.2	0.5	1.4	0.5	0	0
Ind. Madeira e da cortiçi e suas obras	2.3	3.2	1.9	1.2	1.1	1.8	1.7
Ind. Pasta, Papel Cartão e seus artigos; edição e impressão	1	0.6	0.8	0.9	1.4	0.5	0.4
Fab. Prod. Quím e fibras sintét. Ou artificiais	0.3	0.2	0.1	0.2	0.4	0.1	0.1

Sector	Região Norte	Minho-Lima	Cávado	Ave	Grande Porto	Douro	Alto Trás-os-Montes
Fab. Artigos borracha e de mat. Plásticas	0.3	0.3	0.2	0.4	0.4	0.1	0.2
Fab. Outros prod. Minerais não metálicos	1	1.2	2.1	0.8	0.6	0.9	1.5
Ind. Metalúrgicas de base e de prod. Metálicos	2.9	2.1	2.8	3.2	2.8	2.2	2.7
Fab. Máquinas e de equip., n.e.	0.7	0.2	0.9	0.8	0.8	0.1	0.2
Fab. Equipamento eléctrico e de óptica	0.4	0.2	0.3	0.3	0.6	0.1	0.3
Fab. Material transporte	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0
Indústrias transformadoras, n.e.	3.5	0.7	1.9	1.3	3	0.3	0.5
Prod. E distrib. Electric, gás e água	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.6	0.5
Construção	14.5	19.7	15.8	13.4	10.8	16.1	14.6
Comércio veíc. Autom., motoc, combustivéis, manutenç, reparaç veic	5.5	6.1	5.7	4.9	5	7.3	7.9
Comércio por grosso e agentes comércio	8.6	5.3	6.7	8.5	11.6	6	6.3
Comércio a retalho e rep. Bens pessoais/domésticos	17.1	20.9	17	14.5	18.8	19.4	21.8
Alojamento e restauração	8.3	11.3	7.7	6.3	9.2	11.1	11.8
Transportes e armazenagem	2.6	2.9	1.5	1.4	3.9	2.8	2.7
Correios e telecomunicações	0.3	0.2	0.1	0.1	0.4	0.6	0.6
Intermediação financ, exc seguros, fundos de pensões	1.6	1.5	1.2	1.1	2	2.4	2.6
Seguros/fundos pensões/out.activ. Compl. Seg. social	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.5	0.5
Act. Auxiliares de interm financeira	0.4	0.3	0.3	0.3	0.5	0.4	0.4
Act. Imobiliárias/alugueres/serv. Prestados empresas	7.2	5.1	6.3	6.1	10	5.6	5.7
Adm. Pública, defesa e segurança social obrigatória	0.1	0.2	0	0	0	0.1	0.1
Educação	1	0.8	0.8	0.7	1.3	1.3	1.1
Saúde e acção social	3	3	2.8	2.1	3.9	3.4	4.2
Saneamento, higiene pública e actv. Similares	0	0.1	0.1	0	0.1	0.1	0.1
Activ associativas diversas, n.e.	0.5	0.7	0.5	0.2	0.6	1.2	1.1
Actividades Recreativas, culturais e desportivas	0.6	0.6	0.5	0.5	0.8	0.8	0.9
Outras actividades de serviços	2.3	2.4	2.3	1.9	2.9	2.4	2.4
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SILATEE 2000.

A nível de NUT III, os sectores dominantes não diferem de forma significativa relativamente à região. Em todas elas a *Construção* e o *Comércio a retalho* fazem parte dos três sectores mais relevantes em número de estabelecimentos. No Minho-Lima, Douro e Alto Trás-os-Montes a terceira actividade é o *Alojamento e Restauração*, no Grande Porto é o *Comércio por grosso* e no Cávado e Ave a *Indústria Têxtil*.

Considerando o quociente de localização e atendendo à importância relativa do sector enquanto empregador, podemos apurar o Sector de Especialização por sub-região. Assim, do cruzamento destes dois factores resulta a informação do quadro abaixo apresentado:

Quadro nº IV.3.5. Sector de especialização e % de pessoal ao serviço nesse sector, por NUT III, 1990 e 2000.

Âmbito Geográfico	1990		2000	
	Sector	% pessoal ao serviço	Sector	% pessoal ao serviço
Minho-Lima	Fab. de Material de Transporte	4.96	Fab. de Equipamento Eléctrico e de Óptica	4.29
Cávado	Ind. Têxtil	36.98	Ind. Têxtil	28.71
Ave	Ind. Têxtil	62.99	Ind. Têxtil	47.33
Grande Porto	Ind. Metalúrgicas de Base e de Produtos Metálicos	6.16	Comércio por Grosso e Agentes Comércio	9.59
Douro	Prod. e Dist. de Electricidade, de Gás e Água	5.05	Agricultura, Produção Animal, Caça e Silvicultura	8.60
Alto Trás-os-Montes	Ind. Extractivas exc. Produtos Energéticos	3.95	Saúde e Acção Social	7.24

Fonte: SILATEE 2000 (DEEP/ MSST: "Estudo sobre a demografia de estabelecimentos")
Sector de especialização: maior quociente de localização e peso do emprego superior a 2,7% que seria o peso do emprego no caso de uma equidistribuição do total de emprego pelos 37 sectores

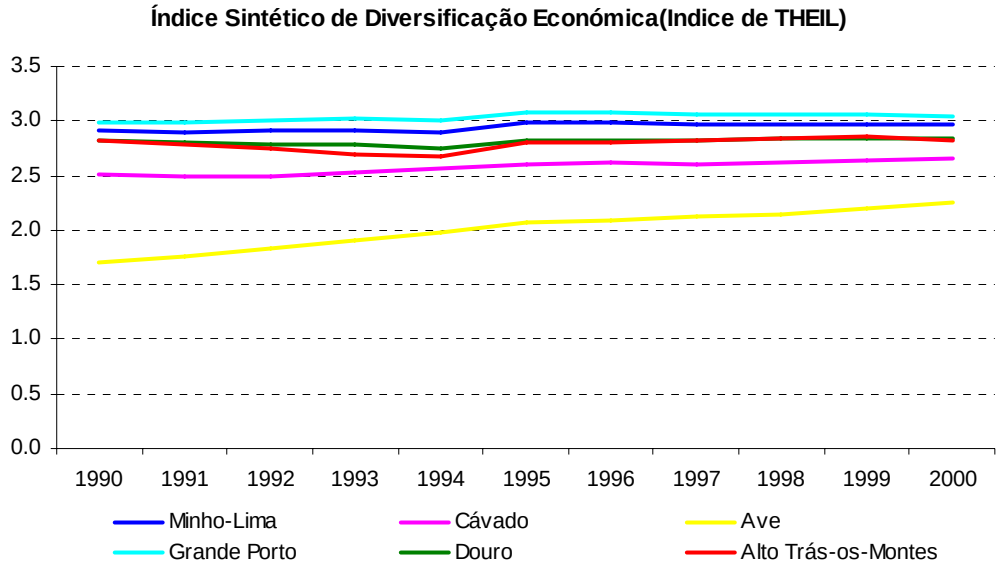
È de referir que apenas no Cávado e no Ave, para além da manutenção do sector de especialização, este é também o que apresenta um nível de emprego muito significativo. O exemplo oposto é o caso do Minho-Lima, em que o sector de especialização emprega pouco mais de 4%.

Analisando a diversificação sectorial sintética, através do índice de THEIL[1], podemos concluir quanto ao grau de concentração sectorial do emprego de uma região, isto é a dependência relativamente a determinados sectores enquanto empregadores.

Assim, conforme é possível constatar pelo gráfico seguinte, o Ave, apesar da tendência para o aumento da diversificação, durante a década de 90, continua a ser a sub-região com maior concentração sectorial do emprego. É de notar que em todas as NUT's apresentam valores inferiores à média nacional (3.1), o que significa que nestas sub-regiões existe maior nível de concentração sectorial do emprego.

[1] Este índice varia entre 0 (especialização máxima), no caso do emprego da região estar todo concentrado apenas num sector, e 3,61=ln37 (diversificação máxima), no caso do emprego da região estar equidistribuído pelos 37 sectores analisados

Gráfico nº IV.3.3.



3.1.2 . Dinâmica Empresarial e de Emprego.

A análise da demografia das empresas na primeira e segunda metade da década de 90, permite-nos concluir que:

- Em ambos os períodos e para todas as sub-regiões a criação de estabelecimentos foi superior à saída;

- A taxa de entrada líquida (taxa de entrada - taxa de saída) foi superior no primeiro período, em todas as NUT's;

- Em ambos os períodos a taxa de rotação (taxa de entrada + taxa de saída) manteve-se em torno dos 25-30%, o que significa que mais de ¼ do stock de estabelecimentos é afectado anualmente pelo fenómeno da rotação empresarial, ou seja correspondem a nascimentos ou encerramentos de unidades produtivas.

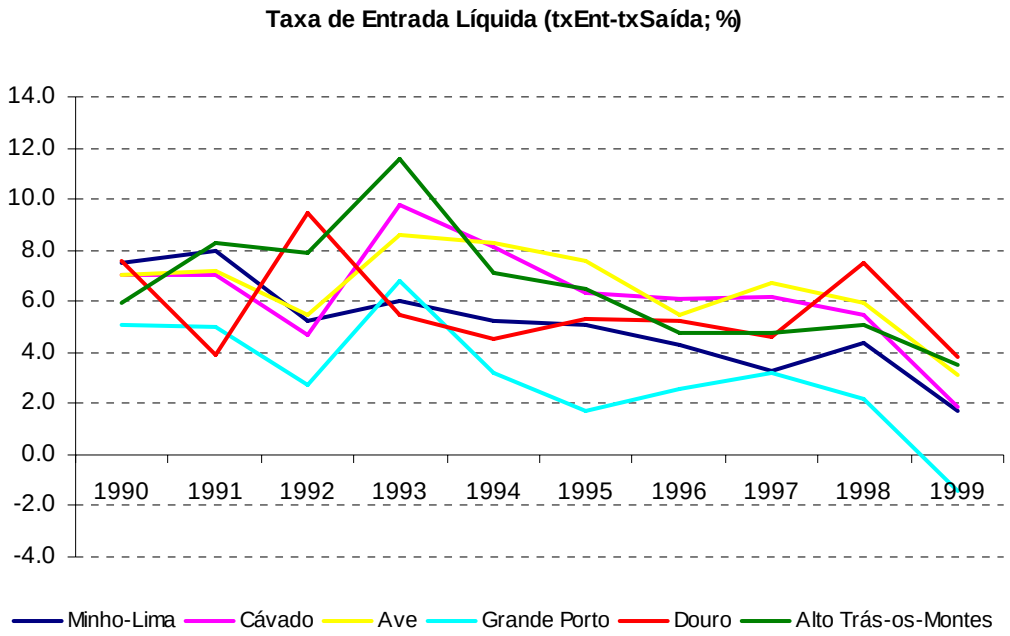
Quadro nº IV.3.6.
Taxas de entrada líquida e de rotação de estabelecimentos
por NUT III, médias 1990-94 e 1995-99.

	1990-94		1995-99	
	Tx Entrada Líquida	Tx. Rotação	Tx Entrada Líquida	Tx. Rotação
Minho-Lima	6.4	26.3	3.8	26.2
Cávado	7.3	26.3	5.2	29.9
Ave	7.3	25.6	5.7	28.2
Grande Porto	4.6	24.4	1.7	25.8
Douro	6.2	28.5	5.3	27.1
Alto Trás-os-Montes	8.2	30.0	4.9	27.5

Fonte: SILATEE 2000 (DEEP/ MSST: "Estudo sobre a demografia de estabelecimentos")

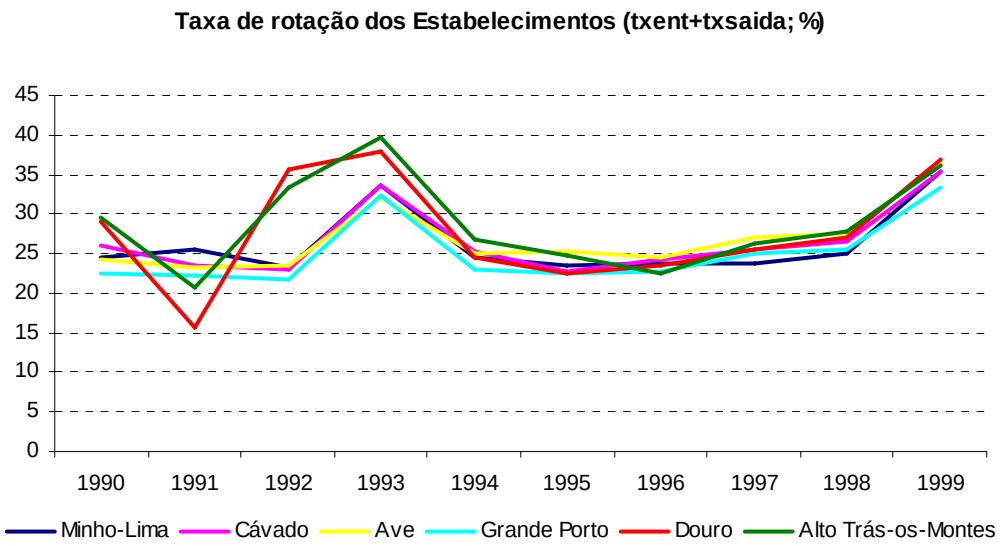
Da interpretação do gráfico seguinte ressalta a acentuada diminuição da taxa de entrada líquida de estabelecimentos, sendo de destacar o comportamento do Grande Porto, que no ano de 1999 passou a apresentar um número de encerramentos de unidades produtivas superior aos nascimentos.

Gráfico nº IV.3.4.



Da evolução conjunta das taxas de entrada e saída, a partir de 1996 assistiu-se a um aumento da proporção dos estabelecimentos afectados por esta dinâmica, sendo que em 1999 esse valor excedeu, em todas as sub-regiões, 1/3 dos estabelecimentos existentes.

Gráfico nº IV.3.5.



A análise da criação e destruição de emprego no período entre 1991-2000, permite-nos concluir que com excepção do Grande Porto e do Ave registou-se uma criação líquida de postos de trabalho. Entre 25 a 40% da mão-de-obra era afectada pelos fluxos de emprego.

Quadro nº IV.3.7. Fluxos de emprego por NUT III do estabelecimento, média de valores entre 1991-2000.

NUTS III	Fluxos de emprego			
	Criação de emprego	Destruição de emprego	Rotação de emprego	Variação líquida de emprego
Minho-Lima	18.5	15.1	33.6	3.3
Cávado	16.2	13.8	29.9	2.4
Ave	12.4	12.7	25.1	-0.4
Grande Porto	15.6	16.1	31.7	-0.4
Douro	21.5	17.5	39.0	4.0
Alto Trás-os-Montes	21.7	17.7	39.4	3.9

Fonte: SILATEE 2000 (DEEP/ MSST: "Estudo sobre a demografia de estabelecimentos")

No entanto, é de destacar que, as sub-regiões com variação líquida de emprego negativa, apresentam diferenças significativas ao nível da rotação de emprego, manifestando o Grande Porto uma maior dinâmica, com cerca de 32% contra os 25% do Ave.

Quadro nº IV.3.8. Contribuição dos fluxos de emprego dos movimentos demográficos dos estabelecimentos por NUT III, média de valores entre 1991-2000.

NUTS III	Contribuição para os fluxos de emprego						
	Criação de emprego			Destruição de emprego			
	Expansões	Criação	Criação de estabelecimentos de empresas existentes	Melhorias de cobertura	Contracções	Encerramento de estabelecimentos de empresas que continuam	Encerramentos
Minho-Lima	8.8	6.2	2.8	0.6	7.8	2.5	5.0
Cávado	7.8	5.5	2.3	0.5	7.3	2.1	4.6
Ave	6.0	4.3	1.7	0.5	6.7	1.6	4.7
Grande Porto	7.9	4.1	3.1	0.5	8.4	3.0	4.9
Douro	9.5	7.1	3.8	1.1	8.7	3.4	5.6
Alto Trás-os-Montes	9.3	7.5	3.7	1.0	8.9	3.3	5.8

Fonte: SILATEE 2000 (DEEP/ MSST: "Estudo sobre a demografia de estabelecimentos")

Tentando explicar os fluxos de emprego através dos movimentos demográficos dos estabelecimentos (Expansão/contracção; Criação/encerramento de empresas ou estabelecimentos), concluímos que a principal causa da criação e destruição de emprego é o aumento, ou diminuição da dimensão dos estabelecimentos. È importante notar o peso da criação de estabelecimentos, para o aumento dos postos de trabalho no Douro e Alto Trás-os-Montes.

A estrutura apurada na década de 90, apontou para a fortíssima concentração (acima dos 73%) dos estabelecimentos que empregam até 9 trabalhadores, em todas a sub-regiões. A importância relativa dos estabelecimentos com mais de 50 trabalhadores, apenas atingiu os 5% no caso do Ave.

Para além da importância relativa dos estabelecimentos com menos de 10 pessoas ao serviço, durante a década de 90, foi registada, através do Índice de Shorrocks, uma forte resistência dos estabelecimentos à alteração da sua dimensão, já que os valores apresentados são inferiores a 0.46, podendo no máximo atingir o valor 1.25 que significaria a maior mobilidade dimensional possível.

Principais Conclusões

Da análise anterior justifica-se salientar os seguintes aspectos:

- Nas sub-regiões em análise estão implantados cerca de 81 mil estabelecimentos, empregando cerca de 750 mil indivíduos;

- A taxa de variação média anual dos estabelecimentos foi mais acentuada na primeira metade da década de 90;

- A variação do pessoal ao serviço foi significativamente mais moderada do que ocorrida nos estabelecimentos, registando-se mesmos decréscimos no Ave e no Grande Porto;

- Fraca dimensão dos estabelecimentos implantados, em parte resultado da importância relativa dos estabelecimentos com menos de 10 trabalhadores;

- Em todas as sub-regiões a *Construção* e o *Comércio a retalho* fazem parte dos três sectores mais relevantes em número de estabelecimentos. No Minho-Lima, Douro e Alto Trás-os-Montes a terceira actividade é o *Alojamento e Restauração*, no Grande Porto é o *Comércio por grosso* e no Cávado e Ave a *Indústria Têxtil*;

- O Ave, apesar da tendência para o aumento da diversificação sectorial, durante a década de 90, continua a ser a sub-região com maior concentração sectorial do emprego. É ainda de notar que todas as NUT's apresentam valores (do índice de THEIL) inferiores à média nacional (3.1), o que significa que nestas sub-regiões existe maior nível de concentração sectorial do emprego;

- Para todas as sub-regiões a criação de estabelecimentos foi superior à saída;

- ¼ do stock de estabelecimentos é afectado anualmente pelo fenómeno da rotação empresarial, ou seja correspondem a nascimentos ou encerramentos de unidades produtivas;

- A análise da criação e destruição de emprego no período entre 1991-2000, permite-nos concluir que, com excepção do Grande Porto e do Ave, registou-se uma criação líquida de postos de trabalho. Entre 25 a 40% da mão-de-obra era afectada pelos fluxos de emprego;

- A principal causa da criação e destruição de emprego é o aumento ou diminuição da dimensão dos estabelecimentos; e que

- Fortíssima concentração (acima dos 73%) dos estabelecimentos que empregam até 9 trabalhadores, em todas a sub-regiões e uma forte resistência dos estabelecimentos à alteração da sua dimensão.

4. Dinamismo sócio-económico e geração de rendimento das Cidades do Eixo Atlântico.

Daniel Bessa. Escola de Gestão do Porto. Universidade do Porto.

4.1. Nota preliminar.

A análise do dinamismo sócio-económico das cidades do Eixo Atlântico do Norte de Portugal é seriamente penalizada pela inexistência de um indicador credível de performance económica concelhia, em termos de rendimento e de produtividade. De facto, os exercícios de determinação do produto per capita por NUTE III, que foram documentados no capítulo 3 deste Livro, não são susceptíveis com fiabilidade de ser transpostos para a via municipal.

Nessa perspectiva não é possível avaliar nem a performance sócio-económica concelhia, nem a da cidade propriamente dita. O exercício que se segue consiste na utilização da metodologia que foi seguida no âmbito dos trabalhos preparatórios do Programa PRASD, recorrendo fundamentalmente a um cruzamento de três variáveis:

- O comportamento de um índice de poder de compra concelhio, que deve ser encarado como uma proxy imperfeita de aproximação ao rendimento gerado em cada concelho;

- A dinâmica demográfica;

- O comportamento da variável desemprego (taxa) medida pelos registos dos Centros de Emprego, os quais não podem ser directamente comparados com os dados do INE – Inquérito ao Emprego, já que resultam de fontes de inquirição diferenciadas.

A utilização destes materiais justifica-se tendo em vista o significado que o programa PRASD revestiu e a sua influência na determinação das áreas territoriais em declínio económico para o conjunto do território nacional. É, por isso, relevante analisar o modo como as cidades nortenhas do Eixo Atlântico se situam em relação a essa avaliação de dinamismo e declínio.

4.2. Síntese da performance sócio-económica das Cidades nortenhas do Eixo Atlântico.

4.2.1. PORTO.

Viviam, no concelho do Porto, em 2001, 263.131 pessoas, em processo de acentuada regressão demográfica: perda de 19,6% da população entre 1981 e 2001, processo particularmente intensificado nos anos noventa, tendo a perda populacional sido da ordem dos 13% entre 1991 e 2001.

O Índice de Poder de Compra per-capita (IPCpc) é ainda um dos mais elevados do País (177 em 2002); mas tem vindo a regredir, sobretudo nos últimos anos (passou de 239 em 2000 para 177 em 2002).

O concelho do Porto encontra-se bastante envelhecido: em 2001, 19,4% da população tinha mais de 65 anos, e apenas 13,1% da população tinha menos de 14 anos. A perda populacional observada entre 1991 e 2001, da ordem dos 13% já referidos, atingiu sobretudo as idades mais jovens: nesta mesma década, o concelho do Porto perdeu 32,5% da sua população com menos de 14 anos, 26,1% da população com idade entre os 15 e os 24 anos, e 10,1% da população entre os 25 e os 64 anos de idade, tendo apenas aumentado, em 13,9%, a população com idade superior a 65 anos.

Por força deste processo de envelhecimento, o concelho do Porto apresentava em 2001 uma população activa que não ultrapassava os 48,1% da população total. 27,2% desta população activa encontrava-se empregada no Sector Público Administrativo.

A taxa de desemprego em Janeiro de 2004 ascendia a 12,9% da população activa (9,5% no Continente). Entre Janeiro de 2002 e Janeiro de 2004 o desemprego aumentou 38,6%, valor praticamente idêntico ao

do aumento no País no seu conjunto (38,1%). Estes números evidenciam uma elevada taxa de desemprego estrutural (já atingia os 9,3% em Janeiro de 2002, quando a média nacional não ultrapassava 6,9%), e uma sensibilidade conjuntural do desemprego em linha com a média nacional.

4.2.2.VILA NOVA DE GAIA.

Viviam, no concelho de Vila Nova de Gaia, em 2001, 288.749 pessoas, valor já superior ao do concelho do Porto. O concelho de Vila Nova de Gaia conheceu um crescimento demográfico acentuado: aumento de 27,6% entre 1981 e 2001, processo particularmente intensificado nos anos noventa, tendo o aumento populacional sido da ordem dos 16% entre 1991 e 2001.

O Índice de Poder de Compra per-capita (IPCpc) excede a média nacional: 108 em 2002, em crescimento moderado mas sustentado desde 1995: 93 em 1995, 103 em 1997, 102 em 2000 e 108 em 2002. Vila Nova de Gaia é um dos concelhos da Área Metropolitana do Porto com IPCpc superior a 100 (juntamento com os concelhos do Porto e de Matosinhos).

O concelho de Vila Nova de Gaia tem uma população ligeiramente mais jovem que a média nacional: em 2001, 17,1% da população tinha menos de 14 anos (média nacional 16,4%), 14,1% da população tinha entre 15 e 24 anos de idade (média nacional 14,9%), 57% tinha entre 25 e 64 anos (média nacional 54,3%) e apenas 11,9% idade superior a 65 anos (média nacional 14,4%). Entre 1991 e 2001, Vila Nova de Gaia só perdeu população nas idades mais jovens (2,1% entre os que têm menos de 14 anos de idade e 6,9% entre os 15 e os 24 anos de idade), tendo aumentado a população com idade entre os 25 e os 64 anos (25,9%, contra um aumento de 13,7% no Continente português) e com idade igual ou superior a 65 anos (43,5%, contra um aumento de 29,1% no Continente).

A população activa atingia 52,8% da população total em 2001. Nesse mesmo ano, o Sector Público Administrativo não empregava mais de 16,8% dos residentes no concelho que faziam parte da população activa.

A taxa de desemprego em Janeiro de 2004 ascendia a 14,8% da população activa, francamente acima dos 9,5% de média nacional e a mais elevada entre os nove concelhos portugueses que integram o Eixo Atlântico. Entre Janeiro de 2002 e Janeiro de 2004 o desemprego aumentou 63,4%, valor que compara com os 38,1% de aumento no País no seu conjunto, fazendo de Vila Nova de Gaia um concelho bastante vulnerável ao agravamento da taxa de desemprego de índole conjuntural (só ultrapassado, nos nove concelhos em apreciação, por Guimarães que, no mesmo período, verificou um aumento do número de desempregados da ordem dos 80%). Do mesmo modo, parece constituir um dos concelhos do País com mais elevado desemprego estrutural (taxa de 9% já em 2001, praticamente idêntica à do concelho do Porto e ambas francamente acima da média nacional, então nos 6,9%).

4.2.3. BRAGA.

Viviam, no concelho de Braga, em 2001, 164.192 pessoas. O concelho de Braga conheceu um crescimento demográfico acentuado: aumento de 30,9% entre 1981 e 2001, processo particularmente intensificado nos anos noventa, tendo o aumento populacional sido da ordem dos 16,2% entre 1991 e 2001.

O concelho de Braga é um dos concelhos do País com maior crescimento demográfico nesta década, apenas ultrapassado por um número reduzido de concelhos da Área Metropolitana de Lisboa, da Península de Setúbal e do Algarve

O Índice de Poder de Compra per-capita (IPCpc) excede a média nacional: 110 em 2002, em crescimento moderado mas sustentado desde 1995: 102 em 1995, 103 em 1997, 104 em 2000 e 110 em 2002. Em matéria de IPCpc o concelho de Braga destaca-se claramento de todos os outros concelhos da sua zona envolvente (Vale do Ave e Vale do Cávado), com um valor quase 50% superior ao do concelho mais próximo (Vila Nova de Famalicão, cujo valor não ultrapassava o índice 76 no mesmo ano de 2002).

O concelho de Braga tem uma população mais jovem que a média nacional: em 2001, 18,7% da população tinha menos de 14 anos (média nacional 16,4%), 16,2% da população tinha entre 15 e 24 anos de idade (média nacional 14,9%), 54,2% tinha entre 25 e 64 anos (média nacional 54,3%) e apenas 10,8% idade superior a 65 anos (média nacional 14,4%). Entre 1991 e 2001, Braga só perdeu população nas idades mais jovens (8,1% entre os que têm menos de 14 anos de idade e 3,1% entre os 15 e os 24 anos de idade), tendo aumentado a população com idade entre os 25 e os 64 anos (30,9%, contra um aumento de 13,7% no Continente português) e com idade igual ou superior a 65 anos (44,4%, contra um aumento de 29,1% no Continente).

A população activa atingia 51,9% da população total em 2001. Nesse mesmo ano, o Sector Público Administrativo empregava 23,11% dos residentes no concelho que faziam parte da população activa.

A taxa de desemprego em Janeiro de 2004 ascendia a 11,8% da população activa, francamente acima dos 9,5% de média nacional. Entre Janeiro de 2002 e Janeiro de 2004 o desemprego aumentou 54,5%, valor que compara com os 38,1% de aumento no País no seu conjunto, fazendo de Braga um concelho bastante vulnerável ao agravamento da taxa de desemprego de índole conjuntural. A taxa estrutural de desemprego andará muito próxima da média nacional.

4.2.4. GUIMARÃES.

Viviam, no concelho de Guimarães, em 2001, 159.576 pessoas. O concelho de Guiumarães conheceu um crescimento demográfico moderado: aumento de 8,6% entre 1981 e 2001, intensificado nos anos noventa, tendo o aumento populacional sido da ordem dos 10,8% entre 1991 e 2001 (depois de a população haver regredido marginalmente entre 1981 e 1991, de 147 para 144 mil habitants).

O Índice de Poder de Compra per-capita (IPCpc) é de 72% da média nacional, encontrando-se praticamente estagnado: 68 em 1995, 68 em 1997, 71 em 2000 e 72 em 2002. No conjunto de nove concelhos estudados, é um dos mais baixos, apenas superior, em termos muito marginais, aos 71 do concelho de Peso da Régua.

O concelho de Guimarães tem a população mais jovem de entre os nove concelhos portugueses que fazem parte do Eixo Atlântico: em 2001, 19,6% da população tinha menos de 14 anos (média nacional 16,4%), 16,4% da população tinha entre 15 e 24 anos de idade (média nacional 14,9%), 53,8% tinha entre 25 e 64 anos (média nacional 54,3%) e apenas 10,2% idade superior a 65 anos (média nacional 14,4%). Entre 1991 e 2001, Guimarães perdeu população nas idades mais jovens (13,1% entre os que têm menos de 14 anos de idade e 9,6% entre os 15 e os 24 anos de idade), tendo aumentado a população com idade entre os 25 e os 64 anos (26,9%, contra um aumento de 13,7% no Continente português) e com idade igual ou superior a 65 anos (42,8%, contra um aumento de 29,1% no Continente).

A população activa atingia 53,8% da população total em 2001, sendo esta a percentagem mais elevada entre todos os concelhos estudados. Nesse mesmo ano, o Sector Público Administrativo não empregava mais de 9,8% da população activa empregada no concelho, valor, de longe, o mais baixo entre os nove concelhos estudados (seguem-se os 16,8% de Vila Nova de Gaia e, já acima dos 20%, os 22,1% de Viana do Castelo).

A taxa de desemprego em Janeiro de 2004 ascendia a 11,2% da população activa, francamente acima dos 9,5% de média nacional. Entre Janeiro de 2002 e Janeiro de 2004 o desemprego aumentou 79,7%, valor que, comparado com os 38,1% de aumento no País no seu conjunto, e com os de todos os outros concelhos, faz de Guimarães um dos concelhos do País mais vulneráveis ao agravamento da taxa de desemprego de índole conjuntural (em 2000, Guimarães tinha a taxa de desemprego mais baixa de entre todos os concelhos estudados, inferior à média nacional, sugerindo um desemprego estrutural então muito baixo, situação que poderá ver-se substancialmente modificada no final deste período de agravamento do desemprego).

Como pode verificar-se nos capítulos anexos, o Vale do Ave (nomeadamente Guimarães) é uma região caracterizada por coeficientes de localização extremamente elevados da indústria têxtil, e ainda muito elevados da indústria do vestuário, factor de que decorre uma boa parte da sua vulnerabilidade estrutural: tanto o baixo nível do IPCpc como o agravamento do desemprego que tem vindo a verificar-se.

4.2.5.VIANA DO CASTELO.

Viviam, no concelho de Viana do Castelo, em 2001, 88.631 pessoas. O concelho de Viana do Castelo conheceu um crescimento demográfico moderado: aumento de 9,4% entre 1981 e 2001, um pouco mais intenso nos anos noventa, tendo o aumento populacional sido da ordem dos 6,7% entre 1991 e 2001.

O Índice de Poder de Compra per-capita (IPCpc) é de 84, tendo vindo a subir regularmente: 74 em 1995, 75 em 1997, 80 em 2000 e 84 em 2002. Trata-se, em qualquer caso, do concelho capital de distrito com menor IPCpc em todo o País.

O concelho de Viana do Castelo tem uma população com uma estrutura etária próxima da média nacional: em 2001, 15,9% da população tinha menos de 14 anos (média nacional 16,4%), 15,1% da população tinha entre 15 e 24 anos de idade (média nacional 14,9%), 52,9% tinha entre 25 e 64 anos (média nacional 54,3%) e 16,1% idade superior a 65 anos (média nacional 14,4%). Entre 1991 e 2001, Viana do Castelo, como todos os nove concelhos, perdeu população nas idades mais jovens (20,5% entre os que têm menos de 14 anos de idade e 3,7% entre os 15 e os 24 anos de idade,) tendo aumentado a população com idade entre os 25 e os 64 anos (16,1%, contra um aumento de 13,7% no Continente português) e com idade igual ou superior a 65 anos (28,6%, contra um aumento de 29,1% no Continente).

Em matéria populacional, retenha-se que o Alto Minho inverteu, na década de noventa, a longa tendência de perda que registava desde há muitas décadas. O crescimento foi assegurado por entradas líquidas de população, marginalmente superiores ao decréscimo natural.

A população activa atingia 46,2% da população total em 2001, um valor inferior à média nacional (48,2%), próprio de uma região não muito dinâmica. Nesse mesmo ano, o Sector Público Administrativo empregava 22,1% dos residentes no concelho, percentagem que é a mais baixa entre os concelhos capitais de distrito, à excepção de Leiria (17%).

A taxa de desemprego em Janeiro de 2004 ascendia a 9,1% da população activa. Entre Janeiro de 2002 e Janeiro de 2004 o desemprego aumentou 18,8%, francamente abaixo dos 38,1% de aumento no País no seu conjunto.

Como pode verificar-se nos capítulos anexos, o Alto Minho (e em particular Viana do Castelo) é uma das regiões mais industrializadas do País, com 41% da população activa na indústria. Contrariamente ao que se passa na região vizinha do Cávado-Ave, e em outras regiões do Norte do País, trata-se de uma indústria diversificada, com produtividade igual à média nacional no sector.

O peso da população activa agrícola (de novo no Alto Minho) desceu de 28,7% em 1991 para 9,5% em 2001.

4.2.6.VILA REAL.

Viviam, no concelho de Vila Real, em 2001, 49.957 pessoas. O concelho conheceu um crescimento demográfico moderado: aumento de 6,3% entre 1981 e 2001, intensificado nos anos noventa, tendo o aumento populacional sido da ordem dos 7,9% entre 1991 e 2001 (depois de a população haver regredido marginalmente entre 1981 e 1991, com uma perda de 1,5%).

O Índice de Poder de Compra per-capita (IPCpc) é de 92, evidenciando grande irregularidade: 90 em 1995, 76 em 1997, 84 em 2000 e 92 em 2002.

O concelho de Vila Real tem uma população com uma estrutura etária próxima da média nacional: em 2001, 16,2% da população tinha menos de 14 anos (média nacional 16,4%), 15% da população tinha entre 15 e 24 anos de idade (média nacional 14,9%), 53,3% tinha entre 25 e 64 anos (média nacional 54,3%) e 15,5% idade superior a 65 anos (média nacional 14,4%). Entre 1991 e 2001, Vila Real, como todos os nove concelhos, perdeu população nas idades mais jovens (17,6% entre os que têm menos de 14 anos de idade e 10,8% entre os 15 e os 24 anos de idade), tendo aumentado a população com idade entre os 25 e os 64 anos (20,3%, contra um aumento de 13,7% no Continente português) e com idade igual ou superior a 65 anos (30,2%, contra um aumento de 29,1% no Continente).

A população activa atingia 44,5% da população, valor que, sendo superior ao de todos os outros concelhos de Trás-os-Montes e Alto Douro, é claramente inferior à média nacional (48,2%), evidenciando a dificuldade em que se encontra toda a região envolvente – uma das mais envelhecidas do País, a única que continuou em clara perda demográfica ao longo dos anos noventa e aquela em que o peso da população activa agrícola tem vindo a reduzir-se mais lentamente.

O concelho de Vila Real emprega no Sector Público Administrativo 35,9% da sua população activa empregada, valor muito elevado mas que é normal entre as cidades médias do interior do País que são capitais de distrito.

A taxa de desemprego em Janeiro de 2004 ascendia a 10,9% da população activa, acima dos 9,5% de média nacional. Entre Janeiro de 2002 e Janeiro de 2004 o desemprego aumentou 29,5%, abaixo da média nacional de 38,1% - sendo mesmo assim, de longe, o concelho de Trás-os-Montes e Alto Douro em que o desempreo parece revelar mais sensibilidade conjuntural.

4.2.7. BRAGANÇA.

Viviam, no concelho de Bragança, em 2001, 34.750 pessoas. O concelho conheceu uma perda de população de 1,8% entre 1981 e 2001, tendo, no entanto, conseguido inverter na década de noventa (ganho de 5,1%) o declínio demográfico relativamente violento (perda de 6,6%) registado na década de oitenta.

O Índice de Poder de Compra per-capita (IPCpc) é de 98, evidenciando uma tendência de crescimento firme e acentuada: 80 em 1995, 83 em 1997, 87 em 2000 e 98 em 2002. Trata-se do valor mais elevado, e do progresso mais acentuado em toda a região de Trás-os-Montes e Alto Douro.

A estrutura etária evidencia um envelhecimento acentuado, em resultado do longo processo de regressão demográfica, só invertido muito recentemente: em 2001, 13,9% da população tinha menos de 14 anos (média nacional 16,4%), 14,5% da população tinha entre 15 e 24 anos de idade (média nacional 14,9%), 52,1% tinha entre 25 e 64 anos (média nacional 54,3%) e 19,5% idade superior a 65 anos (média

nacional 14,4%). Entre 1991 e 2001, Bragança, como todos os nove concelhos, perdeu população nas idades mais jovens (24,6% entre os que têm menos de 14 anos de idade e 4,6% entre os 15 e os 24 anos de idade), tendo aumentado a população com idade entre os 25 e os 64 anos (13%, contra um aumento de 13,7% no Continente português) e com idade igual ou superior a 65 anos (27%, contra um aumento de 29,1% no Continente). O fraco dinamismo demográfico, traduzido num aumento da população reduzido, faz com que, por comparação com a média do País, as perdas nas idades mais jovens sejam superiores aos ganhos nas idades mais avançadas (pese embora o acentuado envelhecimento).

A população activa atingia 42% da população, valor claramente inferior à média nacional. O concelho de Bragança emprega no Sector Público Administrativo 41,6% da sua população activa empregada, valor que é o mais elevado entre as cidades médias do interior do País que são capitais de distrito

A taxa de desemprego em Janeiro de 2004 ascendia a 8,7% da população activa, abaixo da média nacional e o valor mais baixo entre os nove concelhos estudados. Entre Janeiro de 2002 e Janeiro de 2004 o desemprego aumentou 13,1%, muito abaixo da média nacional de 38,1%, sendo, juntamente com o concelho de Peso da Régua (onde se verifica igual percentagem), a taxa de aumento do desemprego mais baixa entre os nove concelhos estudados, significando uma muito reduzida sensibilidade conjuntural.

Evidenciando o seu carácter mais predominantemente estrutural, a taxa de desemprego era, em 2000, superior à média nacional – como, de resto, acontecia na generalidade dos concelhos de Trás-os-Montes e Alto Douro.

4.2.8. CHAVES.

Viviam, no concelho de Chaves, em 2001, 43.667 pessoas. O concelho conheceu uma perda de população de 4,8% entre 1981 e 2001, tendo, no entanto, conseguido inverter na década de noventa (ganho de 6,7%) o intenso declínio demográfico (perda de 10,8%) registado na década de oitenta.

O Índice de Poder de Compra per-capita (IPCpc) é de 76, parecendo recuperar nos últimos anos da fase de estagnação anterior: 68 em 1995, 70 em 1997, 69 em 2000 e 76 em 2002.

A estrutura etária evidencia um envelhecimento acentuado, em resultado do longo processo de regressão demográfica, só invertido muito recentemente: em 2001, 14,4% da população tinha menos de 14 anos (média nacional 16,4%), 14,3% da população tinha entre 15 e 24 anos de idade (média nacional 14,9%), 51,6% tinha entre 25 e 64 anos (média nacional 54,3%) e 19,8% idade superior a 65 anos (média nacional 14,4%). Entre 1991 e 2001, Chaves, como todos os nove concelhos, perdeu população nas idades mais jovens (23,9% entre os que têm menos de 14 anos de idade e 5,7% entre os 15 e os 24 anos de idade), tendo aumentado a população com idade entre os 25 e os 64 anos (14,4%, contra um aumento de 13,7% no Continente português) e com idade igual ou superior a 65 anos (34,8%, contra um aumento de 29,1% no Continente). O fraco dinamismo demográfico, traduzido num aumento da população reduzido, faz com que, por comparação com a média do País, as perdas nas idades mais jovens sejam superiores aos ganhos nas idades mais avançadas (pese embora o acentuado envelhecimento).

A população activa atingia 39,8% da população, o valor mais baixo entre todos os nove concelhos estudados. O concelho de Chaves emprega no Sector Público Administrativo 29,4% da sua população activa empregada, valor bastante elevado quando se considera o facto de não se tratar de um concelho capital de distrito.

A taxa de desemprego em Janeiro de 2004 ascendia a 10,2% da população activa, acima dos 9,5% de média nacional. Entre Janeiro de 2002 e Janeiro de 2004 o desemprego aumentou 15,8%, muito abaixo dos 38,1% de aumento no País no seu conjunto – evidenciando o facto de nos encontrarmos confrontados com um desemprego de índole predominantemente estrutural, como o comprova o facto de, em Janeiro de 2002, num dos momentos mais elevados do emprego em Portugal, a taxa de desemprego do concelho de Chaves ser então claramente superior à média nacional (8,8% contra 6,9%).

4.2.9. PESO DA RÉGUA.

Viviam, no concelho de Peso da Régua, em 2001, 18.832 pessoas. O concelho conheceu uma perda de população de 16,2% entre 1981 e 2001, sendo, juntamente com o concelho do Porto, o único dos nove concelhos estudados que continuou a perder população na década de noventa (perda de 12,7%, intensificando a perda já registada na década anterior, de 4%).

O Índice de Poder de Compra per-capita (IPCpc) é de 71, sendo o mais baixo entre os nove concelhos estudados. A recuperação em relação à média nacional tem sido muito lenta: 64 em 1995, 66 em 1997, 66 em 2000 e 71 em 2002.

A estrutura etária apresenta-se paradoxal, com um peso das populaçôes mais jovens bastante superior ao que seria de esperar em resultado do processo de regressão demográfica: em 2001, 17% da população tinha menos de 14 anos (média nacional 16,4%) e 15,6% da população tinha entre 15 e 24 anos de idade (média nacional 14,9%), 51,2% tinha entre 25 e 64 anos (média nacional 54,3%) e 16,2% idade superior a 65 anos (média nacional 14,4%). Entre 1991 e 2001, Peso da Régua, como todos os nove concelhos, perdeu população nas idades mais jovens (35,1% entre os que têm menos de 14 anos de idade e 27,5% entre os 15 e os 24 anos de idade,) sendo, de novo juntamente com o concelho do Porto, o único dos nove concelhos estudados que também perdeu população com idade entre os 25 e os 64 anos (2,8%, contra um aumento de 13,7% no Continente português).

Tudo ponderado, pode concluir-se que se trata de um concelho em processo de êxodo migratório ainda intenso – como o comprovam as perdas acentuadas de população em idade activa, razão que explica, por desaparecimento desta população, o elevado peso de crianças, que não emigram, ou emigram menos (continuando, no entanto, por explicar, o peso da população mais idosa, bastante abaixo do que seria de esperar nas condições apontadas).

A população activa atingia em 2001 42,3% da população, valor que, considerando a demais informação, se apresenta bastante superior ao que seria de esperar. O concelho de Peso da Régua emprega no Sector Público Administrativo 20,4% da sua população activa.

A taxa de desemprego em Janeiro de 2004 ascendia a 10,3% da população activa, acima dos 9,5% de média nacional. Entre Janeiro de 2002 e Janeiro de 2004 o desemprego aumentou 12,5%, muito abaixo dos 38,1% de aumento no País no seu conjunto sendo, juntamente com os 13,1% de Bragança, uma das taxas de aumento mais reduzidas entre os nove concelhos estudados. Estes resultados evidenciam que nos encontrarmos confrontados com um desemprego de índole predominantemente estrutural, como o comprova o facto de, em Janeiro de 2002, num dos momentos mais elevados do emprego em Portugal, a taxa de desemprego do concelho de Peso da Régua ser então de 9,1%, claramente superior à média nacional e apenas excedida, nos nove concelhos estudados, pelos 9.3% observados no concelho do Porto.

4.3. Indicadores de suporte à caracterização.

O quadro seguinte sistematiza a informação de base respeitante à caracterização sintética apresentada.

Quadro nº IV.4.1.

Concelhos	**População**			**Indice de Poder de Compra per capita**			
	1981	**1991**	**2001**	**1995**	**1997**	**2000**	**2002**
Porto	327.368	302.472	263.131	257,00	221,21	238,77	176,62
Vila Nova de Gaia	226.331	248.565	288.749	93,38	103,41	101,86	107,89
Braga	125.472	141.256	164.192	101,57	102,97	103,57	109,98
Guimarães	146.959	143.984	159.576	68,23	67,74	70,74	71,83
Viana do Castelo	81.009	83.095	88.631	73,72	75,08	80,10	84,07
Vila Real	47.020	46.300	49.957	90,41	76,16	84,22	91,63
Bragança	35.380	33.055	34.750	80,37	82,50	86,70	97,86
Chaves	45.883	40.940	43.667	67,83	70,15	68,99	75,68
Peso da Régua	22.472	21.567	18.832	64,02	65,85	66,39	70,59
Continente		**9.375.926**	**9.869.343**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Concelhos	**Desemprego**			
	Jan-02	**Jan-04**	**Var. Abs.**	**Var. %**
Porto	11.732	16.262	4.530	39
Vila Nova de Gaia	13.786	22.530	8.744	63
Braga	6.479	10.011	3.532	55
Guimarães	5.354	9.622	4.268	80
Viana do Castelo	3.138	3.729	591	19
Vila Real	1.866	2.416	550	29
Bragança	1.118	1.264	146	13
Chaves	1.524	1.764	240	16
Peso da Régua	726	817	91	13
Continente	**329.140**	**454.387**	**125.247**	**38**

A variação percentual do desemprego registado nas aglomerações metropolitanas é particularmente marcante, o que contrasta com a maior almofada que a variação observada nas cidades interiores evidencia. Combinam-se nesta evolução factores de ordem estrutural com a incidência de uma conjuntura gravosa, que atingiu a economia portuguesa na sua globalidade, com recuperação mais lenta do que o previsto face a recessões anteriormente observadas. A perda de velocidade do Porto em relação à média nacional é muito

evidente, traduzindo os já mencionados problemas de ajustamento a conjunturas recessivas que têm vindo a caracterizar a cidade nos ciclos económicos mais recentes.

Assiste-se concomitantemente a um nivelamento por baixo dos índices de poder de compra per capita concelhios entre as cidades mais atingidas pelo desemprego e as cidades com maior almofada social nessa matéria. O nivelamento representa uma aproximação, mas não apresenta sustentabilidade produtiva. Reflecte ainda o atrofiamento dos factores de competitividade metropolitana, o carácter truncado da terciarização da aglomeração do Porto, o seu carácter ainda emergente na área de Braga-Guimarães e a dificuldade de fixação de serviços de alto valor acrescentado e intensivos em conhecimento susceptíveis de fazer subir o rendimento per capita.

O quadro seguinte apresenta os indicadores básicos de desemprego.

Quadro nº IV.4.2. EVOLUÇÃO RECENTE DO DESEMPREGO

Concelhos	População Activa (2001)	Desemprego Jan.02	Desemprego Jan.04	Var.Jan.02 / Jan.04	
				Absoluta	Relativa
Porto	126.544	11.732	16.262	4.530	38,61
Vila Nova de Gaia	152.439	13.786	22.530	8.744	63,43
Braga	85.194	6.479	10.011	3.532	54,51
Guimarães	85.832	5.354	9.622	4.268	79,72
Viana do Castelo	40.931	3.138	3.729	591	18,83
Vila Real	22.255	1.866	2.416	550	29,47
Bragança	14.582	1.118	1.264	146	13,06
Chaves	17.385	1.524	1.764	240	15,75
Peso da Régua	7.969	726	817	91	12,53
Total Eixo	**553.131**	**45.723**	**68.415**	**22.692**	**49,63**
Continente	**4.778.115**	**329.140**	**454.397**	**125.257**	**38,06**
Percentagem	**11,58**	**13,89**	**15,06**	**18,12**	

Concelhos	Tx. Desemprego Jan. 02 (*)	Tx. Desemprego Jan. 04 (*)
Porto	9,27	12,85
Vila Nova de Gaia	9,04	14,78
Braga	7,60	11,75
Guimarães	6,24	11,21
Viana do Castelo	7,67	9,11
Vila Real	8,38	10,86
Bragança	7,67	8,67
Chaves	8,77	10,15
Peso da Régua	9,11	10,25
Continente	**6,89**	**9,51**

Finalmente, no quadro seguinte, apresenta-se a relevância do emprego público nos concelhos nortenhos do Eixo Atlântico, reunindo para o efeito a população activa empregada na Administração Pública, no sector educação e na saúde.

Quadro nº IV.3.3. IMPORTÂNCIA RELATIVA DO EMPREGO PÚBLICO - 2001

Concelhos	População	População activa	População empregada	Pop. Emp. (Ad.Pub. + Ens + Saúde)	
				Total	%
Porto	263.131	126.544	113.593	30.840	27,15
Vila Nova de Gaia	288.749	152.439	140.081	23.464	16,75
Braga	164.192	85.194	79.298	18.329	23,11
Guimarães	159.576	85.832	81.304	7.966	9,80
Viana do Castelo	88.631	40.931	38.044	8.392	22,06
Vila Real	49.957	22.255	20.511	7.356	35,86
Bragança	34.750	14.582	13.590	5.652	41,59
Chaves	43.667	17.385	15.598	4.585	29,39
Peso da Régua	18.832	7.969	7.413	1.515	20,44
Total Eixo	**1.111.485**	**553.131**	**509.432**	**108.099**	**21,22**
Portugal	**10.356.117**	**4.990.208**	**4.650.947**	**935.299**	**20,11**

Vila Real e Bragança capitalizam bem o estatuto de capital distrital, o que mostra que a localização desse tipo de serviços é ainda marcado no caso português pela lógica de organização distrital. As diferenças para Chaves e Régua são visíveis. De qualquer modo, as quatro cidades partilham o mesmo tipo de almofada social, com o desemprego público a garantir uma melhor capacidade de resistência face às incidências da conjuntura recessiva. Curiosamente, onde o peso relativo dessa almofada é mais baixo, Guimarães, é também nesse concelho que a evolução do desemprego é mais acentuada. Não há uma relação de causalidade directa entre os dois comportamentos. Os valores encontrados mostram as dificuldades de uma cidade em resistir a um processo de ajustamento de uma indústria de suporte, embora a cidade reúna condições para o exercício de funções que transcendem claramente essa tradição.

Para além dos resultados concelhios, há que reconhecer que o comportamento das Cidades é bastante próximo das suas áreas de entorno definidas por comodidade a partir das NUTE III que lideram. No caso das áreas interiores, a influência é mais esbatida e as NUTE III acabam por reflectir essencialmente condições de carácter regional. Porém, no caso das NUTE litorais, aí a influência da Cidade é mais marcante e tem significado a similaridade dos comportamentos observados.

4.4. Cidades e NUTE III de referência.

Tal como já foi anteriormente referido, na grande maioria dos casos das 9 cidades nortenhas do Eixo Atlântico, existe uma relação de forte correspondência entre a situação evolutiva das cidades e das NUTE III correspondentes, encaradas aqui como uma aproximação ainda que grosseira às suas áreas de influência. Se exceptuarmos o caso da Área Metropolitana do Porto, no qual a relação é mais complexa, dada a

importância económica que os municípios de Matosinhos, Vila do Conde e Maia vêm adicionar às cidades do Porto e de Vila Nova de Gaia, nos restantes casos as cidades do Eixo Atlântico ou são já âncoras fundamentais da dinâmica económica dos espaços económicos mais alaragados ou, pelo menos, concentram uma parte muito significativa das massas críticas de recursos humanos e institucionais que esses territórios podem mobilizar para a sua estratégia futura.

O caso das cidades interiores

Com excepção do Peso da Régua e de Mirandela que não pertence à Associação, as cidades interiores nortenhas do Eixo Atlântico representam os únicos casos de recuperação de dinâmica demográfica que a região de Trás-os-Montes e Alto Douro observados na última década, o que por si só é indicador de âncora de desenvolvimento.

Os grandes traços estruturais da Região têm-se mantido com inércia significativa:

- Taxa de actividade muito reduzida;
- Concentração da estrutura produtiva em sectores de reduzida produtividade no conjunto da economia portuguesa, com fraca presença na exportação e essencialmente organizada em, torno do aproveitamento de recursos naturais locais;
- Perda muito lenta do peso do produto agrícola na estrutura produtiva regional;
- Forte peso do emprego público;
- Dualidade económica muito acentuada entre os concelhos da Região determinada pela influência marcante que algumas iniciativas empresariais exógenas à Região exercem em alguns concelhos (Energia hidro-eléctrica, vinho do Porto, águas minerais).

A presença na Região de capacidade empresarial exógena com forte capacidade de investimento constitui um factor potencial de dinamização, sobretudo atendendo à progressiva debilitação da capacidade empresarial local. É natural e desejável que as cidades interiores do Eixo tendam a capitalizar a presença de tal capacidade empresarial exógena, já que no seu raio de acção estão localizados os principais recursos humanos e institucionais que podem interagir com os referidos grupos empresariais.

Viana do Castelo e o Minho-Lima.

A NUTE III do Minho-Lima constitui uma das evoluções mais complexas em matéria de relação entre a cidade principal e a sua área de influência. Trata-se de uma tipologia de evolução que, sobretudo na última década, é difícil classificar de região deprimida, embora revele no seu interior dualidades consideráveis entre os municípios mais litorais e os do interior próximo. A sua proximidade à Área Metropolitana do Porto e o facto de, em termos transfronteiriços, se articular se articular com a área urbana de Vigo e

Pontevedra, fazem com que a sua evolução no plano demográfico, de emprego e de índice de rendimento seja proporcionalmente mais elevada do que o potencial dos seus activos específicos.

Para tal evolução muito contribuiu a tendência para o reforço do peso da industrialização (41% da população activa é-o no sector secundário), tendo-se verificado um fenómeno novo de atracção empresarial e de capotal estrangeiro aos concelhos mais interiores (sobretudo Ponte de Lima e Arcos de Valdevez). Para essa tendência recente, muito contribuiu o esforço de disponibilização de solo infraestruturado e a melhoria considerável observada nas acessibilidades aos principais exiso viários de articulação metropolitana e com o exterior da Região.

O reforço da industrialização deste território tem evoluído no sentido da diversificação industrial (Têxtil, vestuário, calçado, automóvel, máquinas e aparelhos eléctricos), embora especializando-se em sectores que, em média, se têm revelado menos dinâmicos do que a média nacional. As repercussões em termos de índices de rendimento não têm acompanhado as melhorias observadas em termos de estrutura industrial, para tal contribuindo o facto da NUTE Minho-Lima e a cidade de Viana do Castelo em particular não oferecer serviços avançados de suporte a esse modelo. A proximidade ao Cávado-Ave e à Área Metropolitana que é favorável em termos de dinâmica económica, torna-se desfavorável em termos de capacidade autónoma de fixação desse tipo de serviços.

Braga e Guimarães e as NUTE III do Cávado e do Ave.

Ao contrário do Minho-Lima, estamos neste caso perante uma situação em que as cidades revelam padrões estruturais de desenvolvimento bastante mais favoráveis do que as suas áreas de entorno.

No caso do Ave, continua a ser marcante a sua forte especialização nas actividades do têxtil e do vestuário, nas quais, sobretudo na primeira, se tem observado nos últimos um forte incremento da produtividade e uma acentuada destruição de emprego. Mais de 50% do emprego têxtil nacional está aqui situado e na indústria do vestuário esse valor é também de 50%. Aliás, no plano do comportamento competitivo internacional, a indústria têxtil tem evidenciado um comportamento muito promissor, com estabilidade considerável das quotas de mercado atingidas no plano internacional. Já a situação do vestuário é mais desfavorável, com perda de quota nos mercados internacionais e uma propensão muito forte para a destruição de emprego no futuro.

No caso do Cávado, a estrutura de especialização produtiva é mais diversificada, oferecendo perspectivas de menor rigidez de evolução estrutural, sendo relevante a presença do sector de electrónica, com unidades de capital estrangeiro relevantes sediadas em Braga.

As cidades de Braga e Guimarães, sobretudo pelo potencial de serviços gerados na oferta de base universitária e spin-off's dela provenientes, têm capitalizado fortemente o ajustamento estrutural observado nos principais sectores de especialização produtiva. Esta evolução constituirá o grande factor de evolução destas áreas. Tudo dependerá se estas áreas serão capazes de reinserir localmente a destruição de emprego

que o ajustamento estrutural em curso irá determinar, tendendo a assumir um peso crescente na geração de emprego em actividades de maior valor acrescentado (distribuição, logística, design, imagem, etc.).

Porto e Vila Nova de Gaia e a Área Metropolitana do Porto.

A evolução observada, em termos económicos, no espaço metropolitano evidencia bem a sua natureza de aglomeração metropolitana inserida numa região de forte especialização industrial tradicional. Tem vindo a criar emprego no domínio dos serviços, apresenta pesos de emprego anormalmente elevados na construção e destrói empregos na têxtil, no vestuário e no comércio de retalho tradicional carenciado de modernização.

No entanto, a evolução estrutural observada (medida por uma metodologia *shift and share*) evidencia que a especialização favorável da AMP em termos de actividades com potencial de crescimento é fortemente contrariada pelo mau desempenho destes sectores no plano regional, conduzindo a uma situação criação de postos de trabalho e de crescimento inferiores à média nacional.

O carácter mais paradoxal deste espaço é o do valor elevado para os padrões nacionais da taxa de desemprego, que começa a revelar traços de desemprego estrtural (taxas de desemprego elevadas entre a população jovem e escolaridade relativamente elevada da população desempregada, tudo em relação aos valores médios nacionais).

CAPÍTULO 5

AS CIDADES DO EIXO E OS SISTEMAS DE INOVAÇÃO

José Andrés Faiña, Antonio García Lorenzo, Isabel Novo Conti, Guillermo Manso

Grupo Jean Monet. Universidade de A Coruña

Antonio Manuel Figueirido

Universidade do Porto. Quaternaire.

1. Introdução e enquadramento.

No capítulo metodológico de enquadramento dos estudos constantes do Livro 3 (capítulo 2), mostrámos em que medida as dinâmicas empresariais e das firmas, que ocupam o lugar central da visão sistémica de competitividade proposta, são influenciadas pela chamada eficiência colectiva da função empresarial. Para essa eficiência colectiva há que ter em conta a influência de factores institucionais, em larga medida enraizados (*embedded*) no território. A literatura hoje dominante sobre os factores institucionais da inovação concede aos sistemas nacionais de inovação um lugar também central na explicação do desempenho diferenciado que os países apresentam em matéria de inovação.

Quer isto significar que o diferente potencial inovador dos territórios, qualquer que seja a escala que consideremos, depende do modo como as dinâmicas empresariais se articulam com a globalidade desses sistemas de inovação, dos quais as empresas fazem parte integrante, aliás na maioria das economias da fronteira tecnológica ocupando um lugar determinante e condutor.

A novidade mais relevante de alguma investigação empírica sobre o tema reside na emergência dos conceitos de sistemas regionais e locais de inovação, tal é a importância que a organização dos factores institucionais reveste e a dinâmica que as regiões e as aglomerações metropolitanas têm vindo a assumir na organização desses factores. O desafio que temos aqui é, simultaneamente, de natureza conceptual e estratégica. Na verdade, os exemplos conhecidos e as boas práticas identificadas em matéria de sistemas

regionais e locais de inovação situam-se em territórios que podem considerar-se de fronteira tecnológica ou, quando muito, em regiões em forte progressão de convergência com tal fronteira. Não há exemplos generalizados de sistemas desse tipo a nível regional e local em territórios da periferia europeia ou em nações menos desenvolvidas. Pode assim perguntar-se se o conceito e as experiências concretas de sistemas regionais e locais de inovação são susceptíveis de ser transferidos para a situação concreta das regiões mais periféricas da UE, já que neste âmbito o conjunto de boas práticas não é suficiente para colocar essa hipótese de trabalho.

Ora, esta questão coloca-se com pertinência no seio da Euro-região Galiza-Norte de Portugal. Por um lado, a região galega tem em curso a estruturação de um sistema desse tipo, com meios e fundos próprios que lhe advêm da autonomia regional e com instituições de matriz regional a exercer um papel de inter-face com as empresas galegas, embora seja também observável a presença de instituições de âmbito nacional na região. Por outro lado, a região Norte de Portugal enfrenta necessidades de inovação a que o sistema nacional de inovação português, com fraca integração de dinâmicas empresariais e instituições desinseridas das principais áreas de concentração industrial, não tem dado resposta cabal. A região carece de uma base institucional de coordenação das políticas de inovação.

Esta questão é assim determinante do ponto de vista da situação relativa das cidades do Eixo Atlântico, as quais ocupam um lugar relevante na Euro-região em termos da concentração de instituições relevante dos sistemas de inovação nacionais e regionais, como são as Universidades, os centros de investigação associados, os Centros Tecnológicos e outras infra-estruturas tecnológicas de base e os principais grupos empresariais com investimento em actividades de I&D.

Neste contexto, o capítulo V dedica a esta matéria um espaço de atenção considerável, neste caso, com instrumentos de análise e informação relativamente homogénea, embora mais rica e diversificada no caso galego.

O estudo levado a cabo pela equipa do Grupo Jean Monnet da Universidade de A Coruña, dirigido pelo Professor Andrés Faiña pode considerar-se o contributo de referência deste capítulo. Ele apresenta não só a situação europeia e espanhola, como desenvolve em profundidade as acções que têm sido promovidas na Galiza no sentido de construir o marco institucional de um sistema regional de inovação.

O estudo realizado para o Norte de Portugal, onde as cidades do Eixo têm um protagonismo central, concentra-se sobretudo nos aspectos estruturais do sistema de inovação que é necessário construir para apoiar o processo de ajustamento estrutural do mais importante espaço de concentração industrial do território português.

Resta referir que, graças à disponibilização de informação por parte do Grupo Jean Monnet da Universidade de A Coruña, foi possível em ambas as regiões dispor de acesso a uma base de dados empresariais, distribuindo as empresas pelo seu potencial de inovação tecnológica em termos de actividade desenvolvida, segundo os padrões e critérios definidos pela OCDE para este tipo de actividades. Significa isto que se conseguiu neste capítulo um grau aceitável de homogeneidade na abordagem realizada.

2. LA I+D EN GALICIA.

J. Andrés Faiña, Antonio García Lorenzo, Isabel Novo Corti, Guillermo Manso

Grupo Jean Monnet de la Universidad de A Coruña

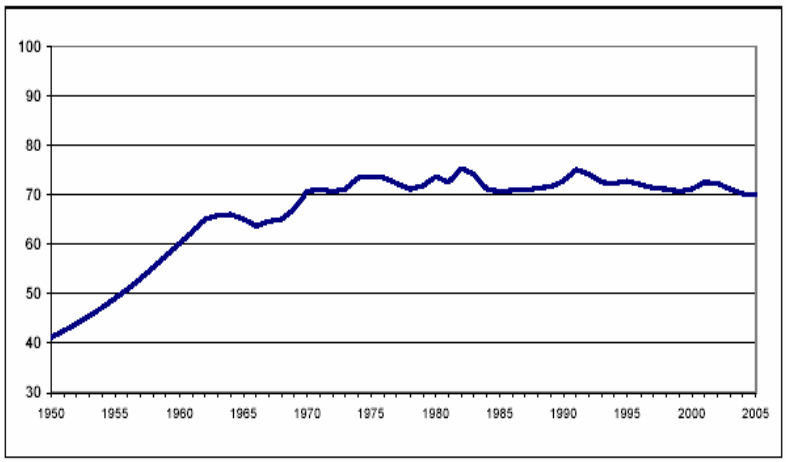
2.1. I+D+I EN LA UNION EUROPEA.

2.1.1. Desafíos de la Unión Europea.

El Consejo Europeo (Lisboa, marzo 2000) acordó el objetivo de alcanzar unos resultados en innovación que convirtiera a la UE en una referencia mundial para la competitividad y la economía basada en el conocimiento al final de la primera década de los 2000. No obstante esa Economía europea de gran potencia innovadora está todavía muy lejos y el progreso hacia este objetivo es poco y muy limitado.

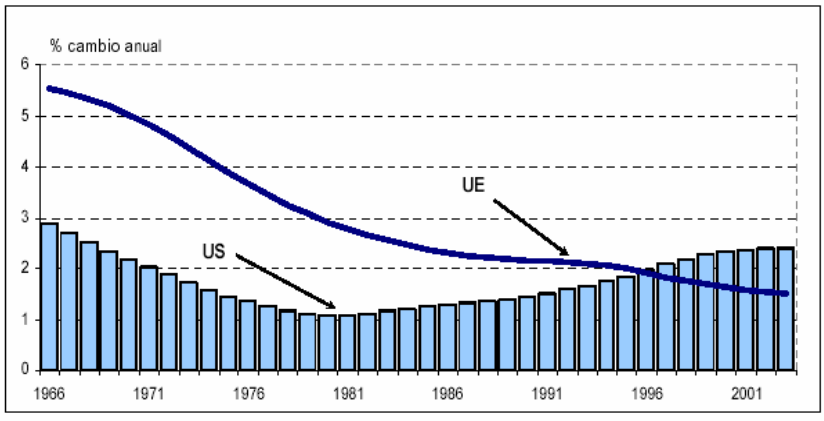
Los siguientes gráficos muestran con claridad el retraso comparativo de Europa con respecto a los Estados Unidos, tanto en crecimiento y desarrollo, como en productividad por hora trabajada.

GRAFICO V.2.1. PIB per capita en PPS, precios constantes 1995. US = 100.



Fuente: Kok Report, noviembre 2004, elaborado por Servicios Comision Europea, 2004–05: forecasts.

GRAFICO V.2.2. Productividad por hora trabajada. Media móvil.



Fuente: Kok Report, 2004, a partir de Commisión UE, base de datos AMECO

Desde mediados de los años setenta, la economía europea pierde impulso frente a la de los US y, después de una fase de relativa estabilidad, comienza a perder posiciones a partir de la segunda mitad de los años 90: La producción por persona creció 0,4 puntos porcentuales por bajo de la media anual de los US.

La tendencia desfavorable de la tasa de crecimiento se acompaña por la inversión de la tendencia de convergencia de la productividad de la UE y de los US. Durante el período 1996-2003, la tasa de crecimiento de la productividad de la UE-15 se situó en una media anual del 1,4%, por debajo del 2,2% de los US, iniciándose una tendencia muy poco favorable que puede llegar a cuajar en una preocupante y peligrosa divergencia en términos de competitividad.

Desafíos externos:

El informe del grupo de alto nivel presidido por Kok (antiguo primer ministro de holanda) concluía recientemente los resultados poco esperanzadores de la estrategia de desarrollo de la Europa de la Competitividad, la Innovación y el Conocimiento diseñada en la estrategia de Lisboa. Los malos resultados de la Unión Europea en este terreno la sitúan ante una brecha creciente con los Estados Unidos y frente a la amenaza de la intensificación de la competencia global desde Asia y América. El rápido potencial de crecimiento de la economía china crea por una parte un competidor temible en los segmentos intensivos en trabajo y de menor contenido tecnológico, aunque de otra parte genera también un extenso mercado en fuerte expansión. Para que Europea pueda afrontar con éxito estas amenazas y extraer provecho de las oportunidades que se brindan debe poseer una base económica y de productividad apropiada.

En las próximas décadas la competencia en el interior de la UE y en el contexto global se va intensificar de manera extraordinaria en el sector de las manufacturas, especialmente, en aquellos bienes con tecnología estable y alto contenido salarial. Ciertamente, la industrialización de China con un fondo creciente de inversiones extranjeras directas y con su propia base científica ha comenzado a competir duramente tanto en las áreas de bajo, como de alto, valor añadido. La diferencia en costes salariales difícilmente podrá compensarse por diferencias en una brecha de productividad y calidad que tiende a cerrarse con relativa rapidez.

Otros países asiáticos conforman también una competencia nada despreciable, pero especialmente importante es también el papel que otro país tan grande como la India puede jugar no sólo en las manufacturas, sino también y muy especialmente en los servicios. La India es el mayor beneficiario del proceso de deslocalización (“offshoring” o “outsourcing”) de las funciones de los sectores de servicios y una fuente importantísima de potenciaol amenaza competitiva puesto que dispone de un enorme activo humano de trabajadores baratos, educados y de lengua inglesa.

Para afrontar los desafíos de Asia Europa debe desarrollar sus propias áreas de especialización y ventaja competitiva, lo que nos reconduce inevitablemente al compromiso con la sociedad del conocimiento en su sentido más amplio, justo donde nos encontramos con el dominio y el potencial de la economía de los Estados Unidos.

El informe Kok destaca la tendencia a la consolidación del liderazgo de los Estados Unidos en este campo. Considerando el rango de las 300 primeras empresas en el mundo, los Estados Unidos representan el 74% de las principales compañías de tecnología de la información y el 46% de las principales empresas por inversión en I+D. También los Estados Unidos superan la participación de la UE tanto en las exportaciones mundiales de productos de alta tecnología, como en la producción y empleo en los sectores de tecnología avanzada. "Si ha de responder a los desafios de Asia y de los Estados Unidos, Europa no tiene otra opción que mejorar radicalmente su economía del conocimiento y su eficacia económica subyacente" (KoK Report, 2004, pág. 12).

Los desafíos internos:

Las tendencias demográficas con el envejecimiento de la población, generan previsiones desfavorables para el crecimiento económico y la productividad, si no se producen transformaciones radicales en los modos de utilización y empleo del trabajo, las proyecciones de la Comisión Europea (European Economy: 2002 review) estiman el impacto del envejecimiento en una reducción del potencial de crecimiento desde el 2-2,25% actual hasta el 1,5% en el horizonte del 2015 y del 1,25% en el horizonte del 2040. Unos impactos sobre el crecimiento que se acompañarán de unos impactos sobre las finanzas públicas que comenzarán a ser perceptibles desde el 2010.

La ampliación ha incrementado notablemente las diferencias en el interior de la UE y reducido los niveles medios de desarrollo. Este efecto se hace aun más importante sobre los objetivos de la estrategia de Lisboa. La tasa media de empleo se reduce en 1,5 puntos porcentuales y los indicadores en términos de gasto e inversión en I+D se reducen de forma notable.

No obstante, la ampliación presenta también un aspecto positivo relacionado con el mayor potencial de crecimiento de los nuevos Estados miembros. Existe evidencia e indicios de que tal potencial de crecimiento puede convertirse en realidad en cuanto que se produzca un proceso de convergencia con las medias europeas, creando así un área de dinamismo en el este de Europa. El crecimiento de la producción y de la productividad en en Estonia, Lituania, Letonia , Hungria, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y la República Checa ha sido superior a la de los US en los últimos cinco años. Un proceso basado en la renovación de tecnologías antiguas y obsoletas que debería continuar en tanto que recuperan el retraso acumulado saltan a tecnologías de nueva generación. Las perspectivas actuales avalan el mantenimiento de importantes ritmos de crecimiento económico y de productividad.

Sin embargo, para el conjunto de la UE, aunque la dimensión de las economías de los nuevos Estados miembros es relativamente reducida y el impacto comercial y económico de la ampliación sobre la antigua EU-15 no debería ser importante, se generan, por otra parte, efectos de atracción y desviación de la inversión dados los menores niveles de presión fiscal y los costes salariales más reducidos. Estos efectos de fricción podrían aumentar si no se cumpliesen las perspectivas de convergencia entre las economías de los nuevos y los antiguos Estados de la UE. En este sentido, las metas y objetivos de la estrategia de Lisboa en el campo de la economía de la innovación, el conocimiento y a tecnología resultan imprescindibles para

fomentar el crecimiento y el empleo en todas las partes de la UE y son vitales para reforzar la futura cohesión interna.

2.1.2. Investigación e innovación: una debilidad más que una paradoja de la UE.

Las contribuciones de los expertos en el workshop de política de innovación organizado por la DG Empresa (julio, 2002) prestó mucha atención a las conexiones entre la I+D y la innovación, no obstante hubo un acuerdo general en considerar la innovación como un fenómeno esencialmente económico, más que un proceso de naturaleza tecnológica (E. Arnold and B. Thuriaux, Proceedings, EC 2003).

Un sector potente de investigación y ciencia y unos resultados aguados de innovación y actividad económica es precisamente la consecuencia de una debilidad del sistema de innovación. La innovación es una decisión económica y empresarial. Es la forma de competencia más importante dirigida al cambio de las reglas del juego en los ámbitos de la producción, la organización o el mercado.

La fuerza de la Innovación radica en las reacciones que provoca a través de los procesos de difusión, emulación e imitación. La innovación obliga a los competidores a reaccionar y el proceso de difusión de estos cambios y reacciones a través del sistema económico en su conjunto es la principal fuerza conductora del crecimiento económico y la mejora de la productividad.

Las innovaciones provocan imitación y emulación dando lugar a cambios acumulativos e incrementos de valor que pueden llegar a ser considerablemente mayores que los impactos iniciales de una innovación original. La posibilidad creíble de beneficiarse de la innovación induce a las empresas a realizarla y se inicia un proceso acumulativo de innovación. La emulación es probablemente el principal factor de progreso económico en las economías de mercado. La capacidad de innovar e imitar debe extenderse y difundirse ampliamente en toda la economía.

Indice Resumen de Indicadores de Innovación (RII).

Uno de los instrumentos desarrollados dentro de la estrategia de Lisboa para evaluar y comparar los resultados de innovación de la economía europea es la Tabla Europea de Innovación (TEI, European Innovation Scoreboard, EIS), una tabla de resultados que incluye indicadores de innovación y análisis de tendencia en los países de la UE, los de posible adhesión en el futuro y los del Espacio Económico Europeo, junto con los US y Japón al objeto de obtener los mejores términos de comparación y extraer las mejores prácticas y resultados.

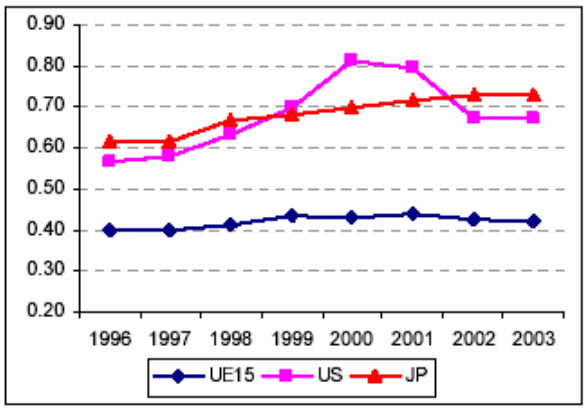
En este contexto se elaboró el índice compuesto, RII, (Summary Innovation Index, SII) resumen de indicadores de innovación que comprende indicadores en cuatro grandes grupos: 1) Recursos humanos para la innovación, 2) Creación de nuevo conocimiento, 3) Transmisión y aplicación de conocimiento, 4) Finanzas, producción y mercados de innovación.

En cuanto al cambio o innovación no-tecnológico, que corresponde con los cambios en las estructuras organizativas, las técnicas de gestión y el diseño de productos, esta última categoría se introduce recientemente (2004) a los grupos relacionados con la tecnología y el conocimiento, como un cauce para medir y recoger el hincapié de la nueva orientación de la Comisión Europea en sus análisis y documentos sobre la necesidad de ampliar la definición de innovación al objeto de capturar mejor la realidad de los procesos de innovación en las empresas.

La brecha con US y Japón no se cierra (Gráfico nº V.2.3).

Basándose en indicadores comparables los US y Japón están todavía muy por delante de la media de la UE y de la gran mayoría de los países miembros de la misma. El siguiente gráfico nos proporciona la evolución de los resultados de innovación de las distintas áreas económicas. Los resultados para la UE se mantienen en un nivel relativamente estable desde 1996, mientras que los US y Japón han mejorado sus posiciones iniciales en dicho año, de manera que la brecha con la UE se ampliado entre el 1996 y el 2003 (Gráfico V.2.4.)

Brecha de innovación entre US, Japón y UE medida en RII. Fuente: EIS 2004



La posición relativa de los distintos países de la UE ampliada y posibles candidatos, el Espacio Económico Europeo (EEE), los US y Japón con relación a los valores del índice resumen de innovación, RII, se presentan en el siguiente diagrama de barras. Puede apreciarse que sólo Finlandia y Suecia superan a los US, a los que sigue muy de cerca Suiza. España y Portugal se sitúan bajo la media de la UE-15 y por encima de la mayor parte de los nuevos países miembros y futuros candidatos.

Indice Resumen de Innovación (RII): Posición relativa 2004. Fuente: EIS, 2004

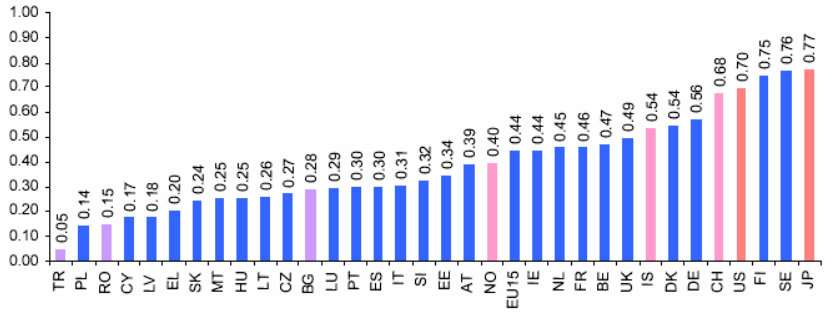
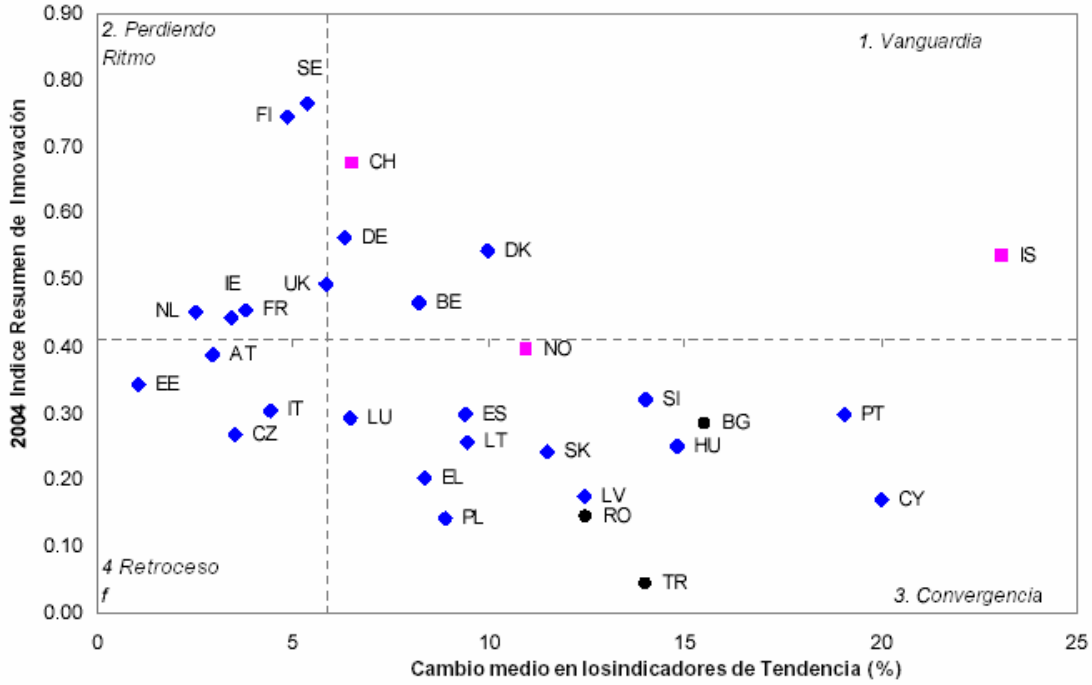


Grafico V.2.5.

Tendencia media por país del Indice Resumen de Innovación (RII). Fuente: EIS, 2004



Las lineas de puntos corresponden a la media UE-25

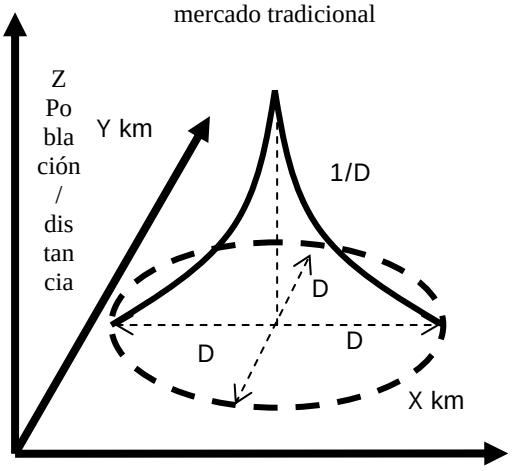
En términos de evolución el gráfico anterior clasifica en cuadrantes el posicionamiento de las distintas economías al comparar las valores medios de las tendencias y los niveles de los distintos países. La vanguardia compuesta por Dinamarca, Alemania, Bélgica y Suiza, altos niveles con evolución superior a la media de la UE-25, los de convergencia que evolucionan más rápido que la media, donde se encuentran España y Portugal junto con una mayoría de los nuevos países miembros, los que pierden ritmo (alta posición, pero ritmo menor que la media), donde se encuentran Suecia, Finlandia, Reino Unido, Irlanda, Francia y Holanda, y, por último, los que retroceden (bajo posicionamiento y bajo ritmo), entre los que se cuenta Austria, Italia o la República Checa.

Los datos anteriores deben manejarse con cuidado, puesto que, por una parte, la gran mayoría de los nuevos Estados miembros parten de niveles muy bajos en los valores de muchos indicadores y, por otra parte, pueden experimentar importante volatilidad en algunos de sus componentes (como fue el caso de Estonia con las patentes). Sin embargo, en general proporcionan una idea bastante aproximada de los distintos países en el rango de innovación y sus pautas de evolución.

2.1.3. Concentracion espacial, desarrollo y tecnologia en la UE: la posicion de Galicia y el Norte de Portugal en la periferia atlantica.

La estructura espacial de Europa se caracteriza por una fuerte concentración en torno a la denominada gran región metropolitana del noroeste, el triángulo metropolitano conocido "Golden triangle" que se extiende desde el Gran Manchester-Londres, Paris, Cuenca del Rhur, costa holandesa. A partir de ese núcleo central se expanda en ondas sucesivas de menor intensidad.

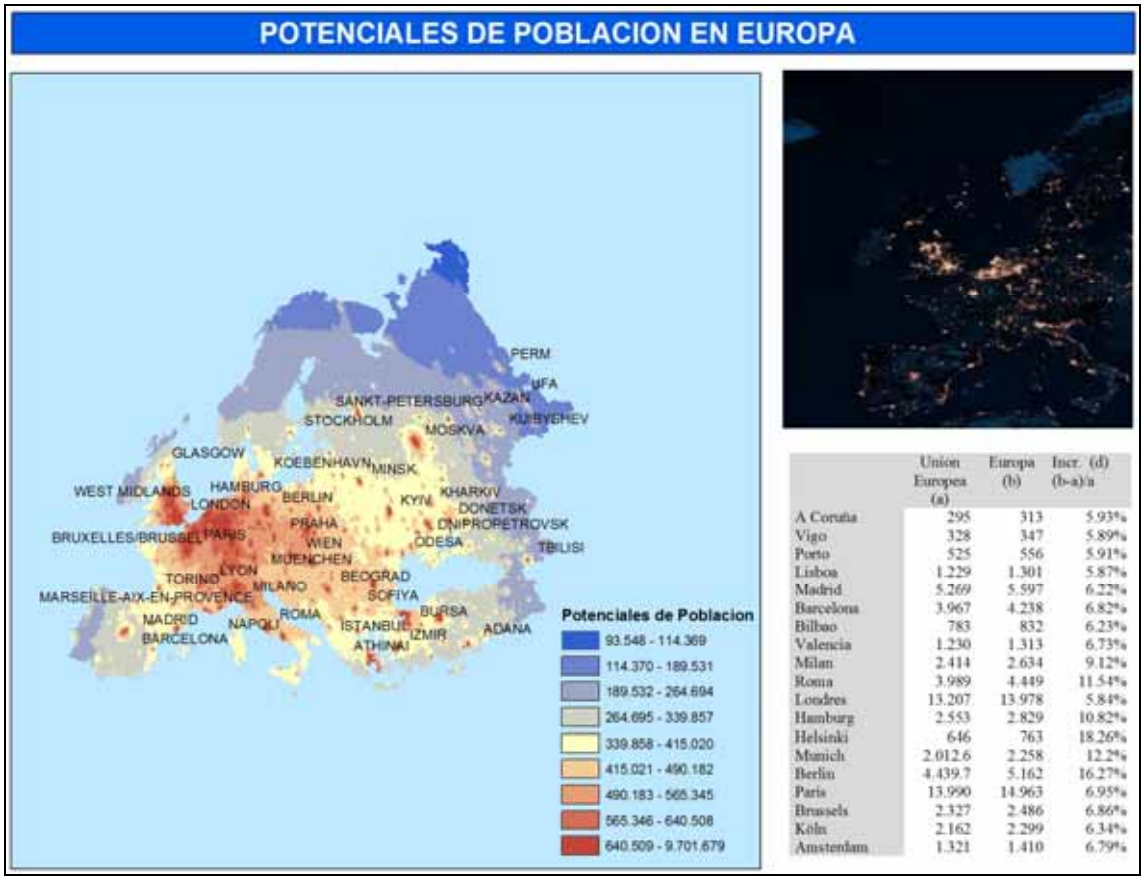
Grafico V.2.6. El cono representa el área de mercado tradicional



El mapa de difusión de las luces nocturnas, concuerda con el mapa de intensidades o potenciales de población donde se adjudica a cada punto del espacio el peso de su propia población más la de los restantes núcleos ponderado por el inverso de la distancia. Se trata del concepto de potencial de población que aproxima el tamaño del mercado regional descontando la probabilidad de establecer relaciones comerciales y de negocial por el inverso de la distancia.

La figura de la izquierda, los conos de Lösh recogen la idea intuitiva detrás de las áreas de mercado o aproximación al tamaño de mercado que recogen los pesos de las poblaciones distantes descontadas o divididas por el inverso de la distancia.

Con esta aproximación el mapa de potenciales de población (Faiña y López, 2004) representa las distintas intensidades de las áreas de mercado de la UE. Se muestra con claridad la pauta de concentración espacial de la economía europea y puede apreciarse que el efecto de la ampliación supone un movimiento hacia el este de los centros de gravedad de la economía europea. Puede apreciarse también que la mayor parte de los nuevos Estados miembros son economías con un posicionamiento mucho más central que el de España y Portugal.

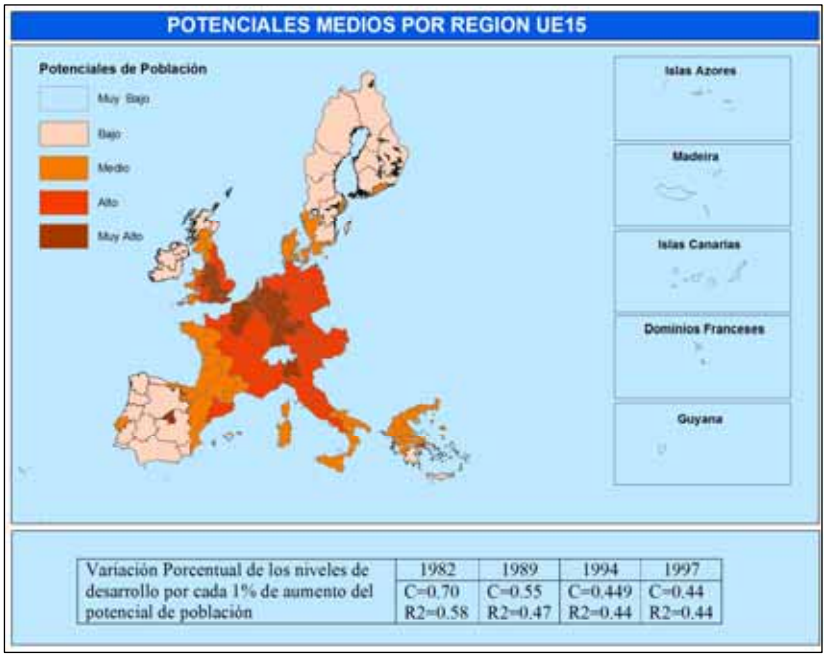


	Union Europea (a)	Europa (b)	Incr. (d) (b-a)/a
A Coruña	295	313	5.93%
Vigo	328	347	5.89%
Porto	525	556	5.91%
Lisboa	1.229	1.301	5.87%
Madrid	5.269	5.597	6.22%
Barcelona	3.967	4.238	6.82%
Bilbao	783	832	6.23%
Valencia	1.230	1.313	6.73%
Milan	2.414	2.634	9.12%
Roma	3.989	4.449	11.54%
Londres	13.207	13.978	5.84%
Hamburg	2.553	2.829	10.82%
Helsinki	646	763	18.26%
Munich	2.012.6	2.258	12.2%
Berlin	4.439.7	5.162	16.27%
Paris	13.990	14.963	6.95%
Brussels	2.327	2.486	6.86%
Köln	2.162	2.299	6.34%
Amsterdam	1.321	1.410	6.79%

Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña.

Uno de los rasgos más sorprendentes es de la existencia de una periferia atlántica de marcada personalidad, incluso a distancias relativamente cercanas de los grandes centros del desarrollo europeo, como es el caso del sudoeste de Inglaterra. En cualquier caso, Galicia y el Norte de Portugal non sólo comparten esa posición periférica, sino que además muestran una importante conexión en la estructura espacial del asentamiento de población, con una fuerte densidad de población en la frontera y una clara conexión del núcleo de Porto con la dorsal atlántica de Galicia.

El tamaño del mercado tiene una importancia decisiva en los niveles de desarrollo económico, el mapa siguiente muestra la distribución de los valores medios de potencial de las áreas regionales a nivel de NUTs 2 de la UE, que se utilizan como índices del volumen del mercado regional. La tabla ubicada en la parte inferior del mapa ofrece los resultados de la correlación entre los valores de potencial y los niveles de desarrollo económico medidos por el PIB per capita. Puede apreciarse la extraordinaria importancia del coeficiente C que proporciona el tanto por ciento de variación del PIB per capita explicado por la variación relativa del potencial de población. Esta relación importante a finales de los años noventa, un punto porcentual de potencial se asociaba al incremento de 0,44 puntos porcentuales de PIB por persona,

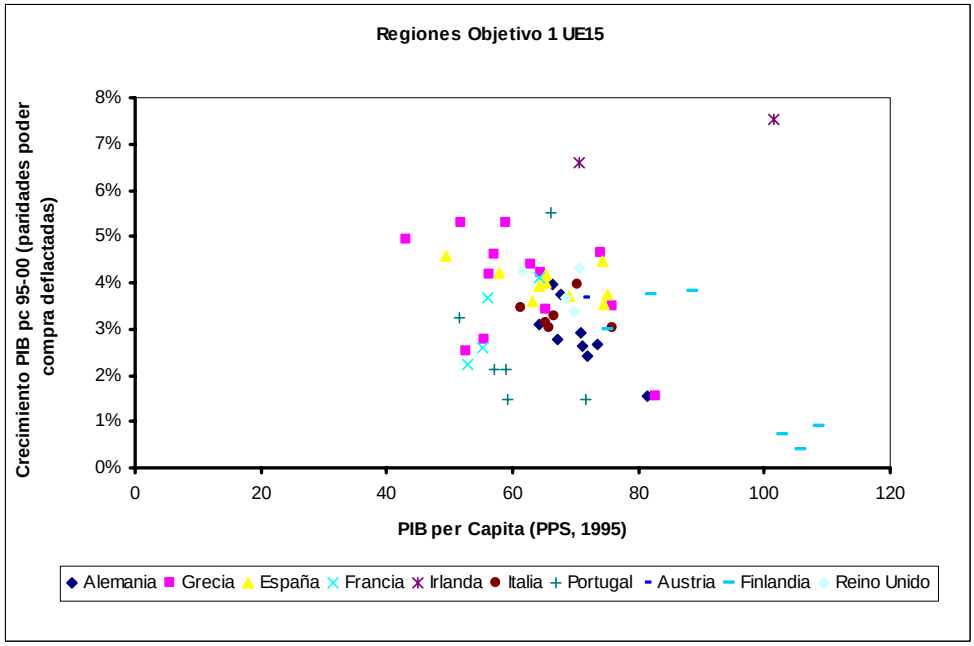


Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña.

muestra en los países de la UE una tendencia continuada de caída, desde el valor más alto de 0,7 a principios de los años 80 (Faíña y López, 2004 b y 2004 c).

Esta tendencia está asociada con una estabilidad relativa de la concentración espacial en Europa y con la aparición de regiones de crecimiento superior a la media en la periferia europea. Es el caso excepcional de Irlanda, pero también de muchas otras regiones de España, Portugal y Grecia. Con los datos de Eurostat se ha preparado el siguiente gráfico de crecimiento de las regiones de objetivo 1, donde se observa con claridad que, salvo contadas excepciones –el caso más notable es el del bajo crecimiento de los länder del este de Alemania-, las regiones más pobres han obtenido resultados de crecimiento superiores a la media de la UE.

Grafico V.2.7.



Si bien los resultados del crecimiento de las regiones objetivo 1 durante el período 1995-2000 resultan superiores a la media europea, habiéndose producido una convergencia importante de estas regiones en su conjunto, tampoco puede olvidarse que las posiciones de estas regiones pueden resultar afectadas por la desigual distribución y la tendencia a la concentración en los grandes espacios centrales de las actividades más intensivas en tecnología y en servicios basados en el conocimiento.

2.1.4. Los grandes centros de desarrollo, tecnología y conocimiento en Europa.

De acuerdo con los datos de Eurostat (CLFS, Community Labour Force Survey), con referencia al período 1996-2001 antes de la actual ralentización del crecimiento en Europa, los ritmos de crecimiento del empleo en los sectores intensivos en conocimiento y en los de alta y media-alta tecnología mostraban un dinamismo comparativamente superior a los de las restantes actividades. La siguiente tabla proporciona la distribución por países de los sectores intensivos en alta y media-alta tecnología y de los servicios intensivos en conocimiento y en alta tecnología, así como los ritmos medios de crecimiento del empleo en estos sectores que resultan más dinámicos que el resto.

En la UE los más de 160 millones de ocupados se distribuían en torno al 19.7 % en las manufacturas y el 66.9 % en los servicios. Ambos seguían una evolución muy diferente. El empleo manufacturero muestra

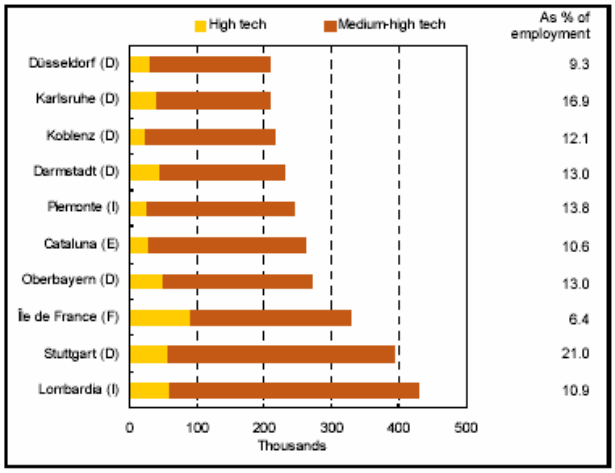
Table 1: Employment in high tech and knowledge intensive sectors in the EU by Member State — 1996, 2001 (1)

	EU-15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Total employment in thousands — 2001 (1)																
	160 125	4 039	2 717	36 528	3 918	14 707	23 678	1 718	21 373	185	8 065	3 697	4 984	2 403	4125	27 990
Employment by selected sectors as a percentage of total employment — 2001 (1)																
Manufacturing, of which:	**19.7**	18.3	18.1	23.6	14.2	18.8	18.5	17.4	22.8	11.2	13.6	19.9	21.6	19.9	18.0	16.4
High tech and medium high tech	**7.6**	6.6	7.0	11.2	2.2	5.5	7.2	7.3	7.4	1.2	4.3	6.5	3.6	7.4	7.9	7.2
High tech	**1.4**	0.9	1.0	1.9	0.2	0.6	1.4	3.6	1.1	0.2	1.1	1.8	0.5	2.2	1.5	1.5
Services, of which:	**66.9**	73.1	70.9	64.6	61.2	62.0	69.9	63.5	63.1	76.8	71.2	64.8	53.0	66.9	72.7	73.5
KIS	**32.9**	38.1	42.7	31.0	22.8	24.9	35.0	31.9	26.9	35.8	40.0	29.3	19.1	39.1	45.7	40.3
High tech services	**3.6**	4.1	4.9	3.2	1.7	2.6	4.1	4.1	3.1	3.1	4.2	3.0	1.4	4.4	5.1	4.8
Annual average growth rates by selected sectors in % — 1996-2001 (2)																
Total employment	**1.4**	1.3	0.7	0.5	0.3	3.6	1.3	5.6	1.3	2.3	3.1	0.4	1.5	3.1	0.9	1.3
Manufacturing, of which:	**0.5**	-0.4	0.0	0.2	-0.6	3.7	1.4	4.6	1.1	-0.6	0.7	-0.9	-2.1	2.7	-1.0	-1.8
High tech and medium high tech	**1.0**	-1.7	0.4	0.8	-0.1	4.8	1.9	6.4	1.8	-4.7	-0.5	0.2	1.6	3.7	-0.7	-0.4
High tech	**0.7**	-4.5	-2.2	1.3	5.6	6.3	0.8	11.9	-0.2	-3.7	-0.2	-0.1	8.4	5.8	-6.3	-0.5
Services, of which:	**2.1**	2.3	1.1	1.4	1.7	3.6	1.7	6.4	2.0	3.0	3.8	1.2	3.2	3.9	1.5	2.3
KIS	**3.0**	3.2	2.0	2.6	2.4	4.8	2.2	6.9	3.4	3.7	5.0	2.4	4.0	4.0	1.7	3.0
High tech services	**6.1**	6.8	6.7	3.9	4.1	11.0	4.0	18.2	4.5	8.3	12.2	4.7	2.9	6.6	7.2	8.6

una tendencia decreciente, pero los sectores con tecnología alta y media-alta mantienen una proporción estable del empleo en torno al 7.6 %, creciendo a una media anual del 1.0 %, frente al 0.5 % de las manufacturas en su conjunto y el 1.4 % del empleo total.

Por su parte, los sectores de servicios representaban el 32.9 % de la población ocupada, correspondiendo el 3.6 % a los servicios de alta tecnología. El empleo en los sectores de servicios creció a una tasa media anual del 2.1 %, mientras que los sectores intensivos en conocimiento (SIC, KIS en sus siglas inglesas) crecían a un ritmo superior del 3.0 % medio anual y los servicios de alta tecnología crecían a un ritmo todavía mayor, alcanzando una tasa media anual del 6.1 % para el período 1996-2001.

Figure 4: Employment in high tech and medium-high tech manufacturing in the leading EU regions in absolute terms — 2001 (1)

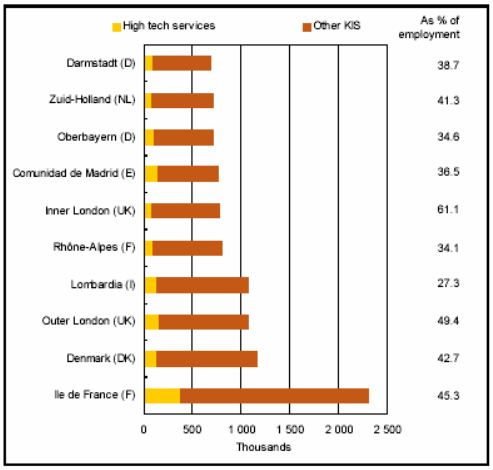


(1) Exceptions to the reference year 2001 — Swedish regions: 2000.

A continuación se recogen los valores o hitos de referencia más importantes para las regiones europeas a nivel de nuts 2.

Se aprecia que las manufacturas en sectores de alta y media-alta tecnología se concentran en las regiones alemanas, Ile de France y el norte de Italia, al tiempo que algunas regiones españolas, como Cataluña comienzan a aparecer en los rangos por volumen y proporción del empleo. En cuanto a los sectores de servicios intensivos en conocimiento tienen una distribución diferente, destacando con los valores más importantes Londres (inner y outer London) e Ile de France, seguidas a mayor distancia por Dinamarca, Holanda y las regiones alemanas. Entre las regiones españolas, que han tenido un crecimiento importante en estos sectores, la Comunidad de Madrid, aparece ya en el ranking de las principales regiones de servicios.

Figure 6: Employment in knowledge intensive services (KIS) in the leading EU regions in absolute terms — 2001 (1)

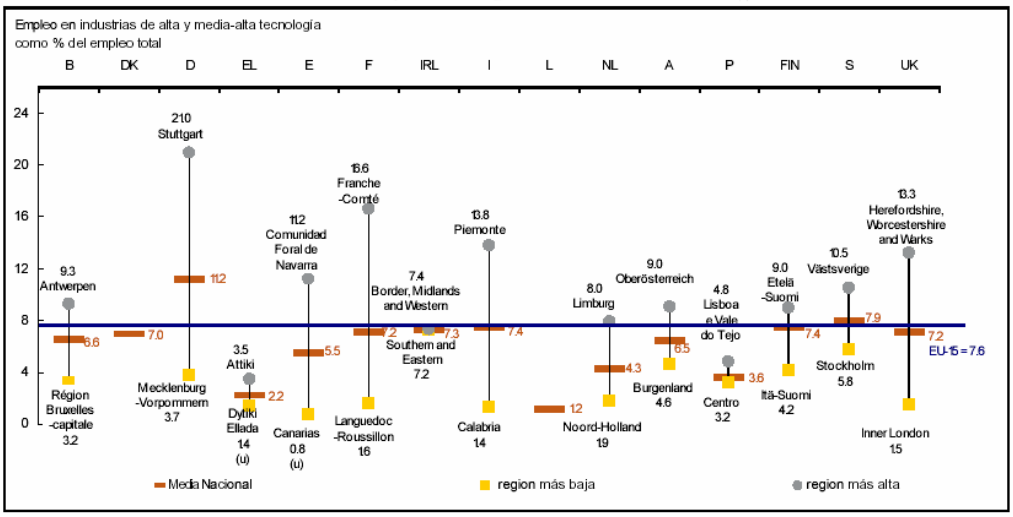


(1) Exceptions to the reference year 2001 — Swedish regions: 2000.

No obstante, la variación de las distintas regiones a nivel Nuts 2 respecto a las medias de los distintos países es considerable, tal como puede apreciarse en los siguientes gráficos que se refieren respectivamente a los sectores manufactureros de tecnología alta y media-alta y a los sectores de servicios intensivos en conocimiento.

Gráfico V.2.8.

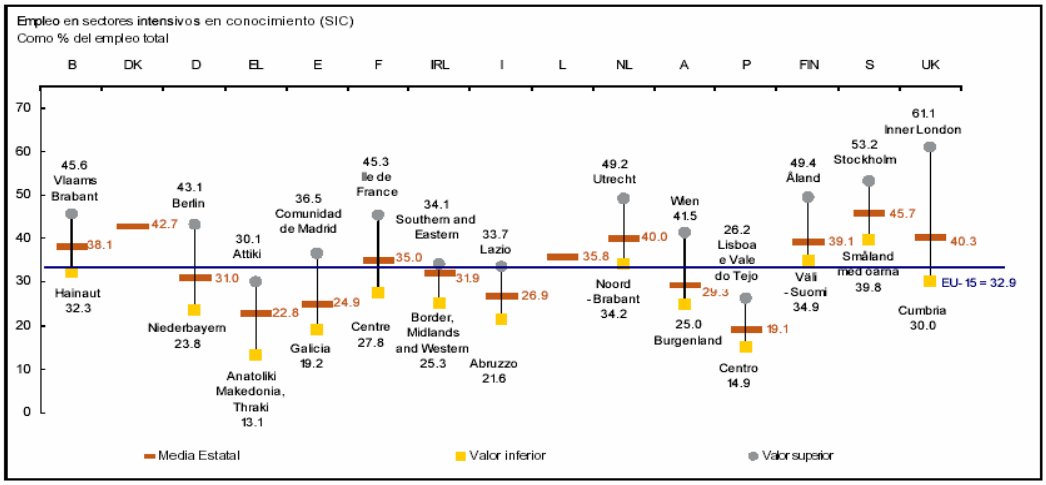
GRAFICO : Empleo en industrias de tecnología alta y media alta en la UE
medias nacionales y extremos regionales a nivel NUTS 2 en 2001 (1)



(1) Excepcion al año referencia 2001 — regiones de Suecia: 2000.
Fuente: Eurostat. Los rankings excluyen las regiones para las que no se alcanza suficiente fiabilidad de los datos de acuerdo con los estándares del CLFS.

Gráfico V.2.9.

GRAFICO : Empleo en servicios intensivos en conocimiento en la UE:
Medias estatales y extremos regionales a nivel NUTS 2 en 2001 (1)



(1) Regiones de Suecia año 2000.
Fuente: Eurost. Se excluyen las regiones cuyos datos no alcanzan el umbral de fiabilidad

Galicia y el Norte de Portugal no ocupan una posición destacada en el campo de la industria y las manufacturas de tecnología media y media-alta. A pesar de su especialización industrial y de la aparición de empresas innovadoras y de éxito en estos campos, el conjunto del sistema productivo se encuentra posicionado en bajos niveles tecnológicos.

La situación se agrava incluso más en el área de los servicios intensivos en conocimiento, donde en los datos del año 2001 Galicia aparecía como la región de menor proporción de empleo en estas áreas en España. Los condicionantes que surgen de este posicionamiento son importantes, puesto que estamos ante los sectores que en principio gozan de una mayor dinamismo y de una posición más segura frente a la competencia internacional, especialmente desde la perspectiva de la amenaza de la competencia procedente de los países emergentes (Asia en particular).

De modo similar, la distribución del capital humano y de la formación de los recursos humanos de las áreas periféricas y en particular de Galicia y el Norte de Portugal se sitúan en bajos posicionamientos comparativos dentro de la UE-15. Una situación que debe corregirse para facilitar la innovación y la transición a la sociedad del conocimiento y de la información.

En cuanto al producto del sistema de innovación, los índices de patentes por volumen de habitantes muestran también un posicionamiento de bajo rango de Galicia y del Norte de Portugal situándose ambas en la última cuartila de regiones con menor número relativo de patentes.

2.1.5. Politica de investigacion y desarrollo en la UE.

Los programas marco.

El Acta Unica Europea introdujo la política de desarrollo en la Comunidad Europea, estableciendo en el TCE (Tratado CE) el título XVIII, en cuyo art. 166 se dispone la creación de programas plurianuales de I+D. El sexto Programa Marco, 6PM, cubre el período 2002-2006 y constituye uno de los instrumentos más importantes de cara a la implantación de un Area Europea de Investigación (AEI).

El Consejo Europeo de Lisboa (Santa Maria da Feira, 2000) fijo la meta de alcanzar para el 2010 la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento, capaz de generar un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social. El proyecto de crear un área europea de investigación propuesto por la Comisión fue aceptado como un elemento central de la estrategia de Lisboa. Dos años más tarde el Consejo Europeo de Barcelona estableció como objetivos que el gasto en I+D de la UE se aproximara al 3% del PIB en el horizonte del 2010 y que la participación empresarial se incrementase hasta el 66,6% del total.

El 6PM comprende el apoyo a la investigación en siete áreas temáticas (Ciencias de la vida, genómica y biotecnología para la salud, tecnologías de la sociedad de la información, nanotecnologías y nanociencias, aeronáutica y espacio, seguridad y calidad alimentaria, desarrollo sostenible, cmabio global y ecosistemas, ciudadanos y governanza de la sociedad basada en el conocimienoto), las actividades de corte transversal complementan la investigación en las áreas temáticas (investigación para el apoyo de la política de investigación, ciencia y tecnologías nuevas y emergentes –NEST-, actividades específicas para PYMES, Cooperación Internacional, Centro Común de Investigación) y, además de las acciones a favor del área europea de investigación que se comentarán seguidamente, las acciones en energía nuclear (fusión

termonuclear controlada, gestión de desechos radioactivos, protección contra las radiaciones, otras actuaciones en el campo de la seguridad y la tecnología nuclear).

En cuanto a las acciones a favor del área europea de investigación se contemplan, de una parte, acciones para reforzar los fundamentos de la misma (Coordinación de las actividades de investigación y desarrollo de la investigación/innovación en políticas de investigación) y, de otra parte, acciones de estructuración del área, que se orientan a superar las debilidades estructurales de la investigación en Europa, en particular: la investigación y la innovación, estimulando la innovación, la utilización de los resultados de la investigación, la transferencia de tecnología y conocimiento y el desarrollo de empresas tecnológicas en la Comunidad y en sus regiones, incluídas las áreas menos desarrolladas. La innovación es una de las dimensiones más importantes a través de este programa. Se contemplan también actuaciones de promoción de los recursos humanos y de la movilidad, las infraestructuras de investigación, provisión al más alto nivel y uso óptimo a escala europea, y actuaciones de ciencia y sociedad, para promover las relaciones y el diálogo informado entre los investigadores, los industriales, los políticos y los ciudadanos.

Las principales debilidades de la investigación en Europa se concentran en tres campos básicos: financiación insuficiente, falta de un entorno favorable para aprovechar los resultados y estimular la investigación y la naturaleza fragmentada de las actividades de investigación y la dispersión de los recursos. El objetivo fundamental del área europea de investigación se dirige a enfrentar estas debilidades sobre la base de tres dimensiones complementarias:

La unificación del “mercado interior” de la investigación, un área de libre circulación de conocimientos, investigadores y tecnología con el objetivo de incrementar la cooperación, estimular la competencia y alcanzar una mejor asignación de recursos.

La reestructuración del tejido de investigación, en particular mejorar la coordinación entre las actividades y las políticas de investigación nacionales que significan la mayor parte de la investigación realizada y financiada en Europa.

El desarrollo de una política europea de investigación que no se limite a financiar determinadas actividades, sino que tenga en cuenta los aspectos más relevantes de las políticas de la UE y de los Estados miembros.

De cara a la integración de un potente espacio europeo de investigación que supere la fragmentación actual, el plan de acción propuesto por la Comisión Europea se centra en avanzar sobre las cuatro líneas de progresas en conjunto, mejora el apoyo pública a la investigación y la innovación, redireccionar más gasto público hacia la investigación y la innovación y mejorar las condiciones de entorno de para la inversión en investigación.

Uno de los objetivos fundamentales del área europea de investigación es superar la fragmentación y dispersión de los esfuerzos de investigación en Europa. No obstante, aunque se han realizado progresos importantes a nivel de proyectos dentro de los Programas Marco de Investigación fomentando la

cooperación entre universidades, centros de investigación e industria a lo largo de Europa, se ha hecho muy poco en lo que se refiere al punto crucial de la coordinación de los programas de investigación nacionales/regionales.

Perspectivas futuras.

El impulso de la coordinación de los programas nacionales de investigación se ha reconocido como una prioridad de primer orden para el futuro de la investigación europea y, aun reconociendo el valor de las iniciativas emprendidas en el 6PM, es claro que la exigencia de una mejor coordinación dista mucho de haber sido alcanzada. Resulta necesario extender y ampliar estas iniciativas en el próximo 7PM y los principales caminos para ello serán: un esquema ampliado de la red del área europea de investigacion, ERA-NET+, la reconducción hacia la corriente principal de las acciones piloto de integración programas bajo el artículo 169 del TCE y continuar la implicación de CREST con un mandato de coordinación reforzado en la mutua apertura de los programas de investigación nacionales en los campos de necesidades más imperativas (salud pública, terrorismo biológico, etc.).

La dimensión regional del área europea de investigación.

Las regiones pueden jugar un papel “motor” en el contexto del desarrollo económico basado en la investigación, la tecnología y la investigación. En línea con la estrategia de Lisboa para alcanzar la sociedad del conocimiento en Europa y con el método de coordinación abierta de los esfuerzos nacionales, las regiones implicadas en la promoción del desarrollo tecnológico y la innovación encuentran posibilidades importantes de intereaccionar con las políticas comunitarias que deberán incrementarse con arreglo a las perspectivas futuras, al tiempo que proporcionarán también una excelente rampa de lanzamiento para el mejor aprovechamiento de las posibilidades comunitarias.

En las realidades actuales existen dos caminos importantes y complementarios para la participación de las regiones. Las actividades regionales de investigación tienen una importancia notable en aspectos como la organización y desarrollo de infrestructura de investigación, instalaciones y equipo especializado, conexiones con zonas de desarrollo industrial, implantación y apoyo a centros de excelencia, parques tecnológicos, movilidad de investigadores, etc. Tanto el objetivo de desarrollar una estrategia local y regional de investigación e innovación, movilizando los agentes y los recursos regionales en esta dirección, como el complementario de formentar la cooperación interregional y la creación e intensificación de redes de intercambio de distintos tipos son objeto de encaje en las políticas de la UE.

En el campo del espacio europeo de investigación y del actual 6PM las oportunidades más importantes se abren en las líneas de conexión de la investigación y la innovación, estimulando la traducción de la investigación en innovaciones comercialmente valiosas (creación de redes, fomento de la cooperación transregional, desarrollo y consolidación de servicios –Innovation Relay Centres-, etc.); en el desarrollo de políticas de investigación/innovación (analisis y estudios de prospectiva, estadística, benchmarking, etc.); y muy especialmente en las acciones horizontales a favor de las PYMES para cuya participación se reservan fracciones importantes de los recursos en las prioridades de las distintas áreas temáticas (las redes de

excelencia, los proyectos integrados y los proyectos de objetivos específicos pueden ser adecuados para esto) y en las actividades horizontales para PYMES (investigación cooperativa, colectiva, estimulo de agrupaciones y redes de incubadoras, etc., asì como acciones específicas de apoyo).

Una posibilidad muy importante, especialmente para las regiones de objetivo 1 como es de esperar sea el caso para Galicia y el Norte de Portugal en el próximo período de programación 2007-13, las polìticas estructurales de Unión Europea ofrecen unas posibilidades muy amplias en términos de acciones subvencionables (gasto elegible), como en volumen financiero, muy superior este al de la política interna de I+D de la UE.

En el ámbito de las acciones innovadoras pueden destacarse las estrategias regionales de innovación y los nuevos programas en los campos de la innovación tecnológica y la economía basada en el conocimiento, la sociedad de la información y el desarrollo regional (e-EuropeRegio) y la identidad regional y el desarrollo sostenible. En el ámbito de las iniciativas es de destacar las amplias posibilidades ofrecidas por los capítulos de Interreg para las actuaciones en la promocion del intercambio tecnológico, el conocimiento y la innovación, pero sobre todo para las regiones de objetivo uno las posibilidades de desarrollar amplias actuaciones de desarrollo tecnológico e innovación no pueden desaprovecharse por su volumen financiero e importancia estratégica en el próximo período de programación de los Fondos Estructurales.

2.2. EL SISTEMA ESPAÑOL DE INNOVACION.

Los principales agregados que vamos a considerar para cuantificar el esfuerzo nacional en actividades de I+D en España son el gasto interior bruto en I+D (comprende los gastos corrientes y de capital correspondientes a las actividades de I+D ejecutadas en el interior del Estado a lo largo del año) y el personal dedicado a labores de I+D (conjunto de personas que han trabajado en el territorio nacional a lo largo del año en equivalencia a jornada completa (EJC).

2.2.1. La I+D en España.

De la estadística sobre I+D en España en relación a los dos principales agregados que como se ha señalado anteriormente sirven para cuantificar el esfuerzo nacional en este tipo de actividades hay que resaltar lo siguiente:

1. Los gastos internos totales en actividades de I+D han crecido de forma continuada en España, a pesar de lo cual el porcentaje que estos gastos representan con respecto al PIB sigue estando todavía lejos de la media de la UE (véase tabla 1).

Tabla V.2.1. Evolución del gasto en I+D como porcentaje del PIB.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
España	0,83	0,82	0,89	0,88	0,94	0,96	1,03
UE-15	1,88	1,87	1,88	1,92	1,95	1,98	1,99

Fuente: Cotec 2004 a partir de Eurostat 2003.

2. El número de empleados creció también de manera continuada, como muestran los datos de la tabla 2, que recoge el crecimiento del empleo entre 1995 y 2000 según el nivel de cualificación de los trabajadores. España duplica los niveles de crecimiento en el empleo de personal de media y alta cualificación con especto a la media europea pero en el caso de los empleados con niveles intermedios de formación la proporción en el total es menos de la mitad del promedio europeo. Además, el porcentaje de empleados con baja cualificación es casi el doble de la media europea, sólo superado por Portugal.

Tabla V.2.2. Crecimiento (1995-2000) y porcentaje de empleo (2000) según nivel de cualificación.

Crecimiento, %	A	B	D	Dk	E	Fi	F	El	It	L	P	S	UK	EU
Baja	-5,3	0,5	1,7	2,2	**0,7**	-0,5	-0,6	-3,3	-3,3	-6,5	0,4	-3,2	-23,9	-3,2
Media	-0,1	0,9	-0,8	0,5	**6,6**	1,2	0,7	4,4	5,0	9,7	1,9	0,9	10,2	3,6
Alta	11,6	3,8	1,3	-0,4	**8,7**	9,7	4,5	4,0	4,2	4,5	-3,8	2,1	4,1	4,6
Empleo, %	**A**	**B**	**D**	**Dk**	**E**	**Fi**	**F**	**El**	**It**	**L**	**P**	**S**	**UK**	**EU**
Baja	20,3	30,9	17,2	21,9	**53,9**	22,8	30,0	43,1	45,1	33,0	76,7	20,5	13,2	29,6
Media	64,2	35,9	57,2	53,4	**18,8**	43,7	44,7	37,0	42,7	45,6	13,1	49,2	57,5	46,3
Alta	15,6	33,3	25,6	24,8	**27,3**	33,5	25,3	19,9	12,2	21,4	10,2	30,3	29,4	24,1

Fuente: Cotec 2004 a partir de Eurostat 2002.

A modo de conclusión podría decirse que el elevado ritmo de crecimiento de nuestro sistema de innovación es más que aceptable pero no es suficiente para alcanzar a nuestros socios europeos ni a Estados Unidos, que no han dejado de avanzar desde posiciones más favorable que la nuestra.

Como es habitual en el estudio de los sistemas de innovación, al considerar la situación actual del sistema español de innovación recurriremos a la descomposición del sistema en sus principales agentes o

subsistemas que lo componen, esto es, las empresas, las administraciones públicas, el sistema público de I+D, las organizaciones de soporte a la innovación y el entorno.

2.2.2. Las empresas.

El indicador más básico del nivel de la cultura empresarial de innovación en un país es el número de sus empresas que realizan innovaciones. La encuesta de innovación más reciente para España (INE, 2004) cubre el periodo 2000-2002, y en ella declararon haber introducido alguna innovación un 20,64% del total de empresas de los sectores incluidos en la encuesta. En las ramas Industrial y de Servicios, los porcentajes de empresas innovadoras fueron el 26,23% y el 18,34% respectivamente, este último porcentaje casi idéntico al de la Construcción. La referencia internacional más próxima en el tiempo es la encuesta europea de innovación (Eurostat, 1999), que cubre el periodo (1994-1996). A partir de los datos de esta encuesta, podemos observar que tanto en la rama industrial como en la de servicios los porcentajes de empresas innovadoras en España son en 2002 inferiores a la mitad de la media europea de seis años antes.

Tabla V.2.3. Empresas innovadoras y total de empresas.

	1998-2000			2000-2002		
	Innovadoras	% total	Total empresas*	Innovadoras	% total	Total empresas*
TOTAL SECTORES	29.228	19,77	147.840	32.339	20,64	156.681
Industria	15.919	35,02	45.456	12.119	26,23	46.195
Construcción	2.687	9,44	28.464	6.145	18,34	33.506
Servicios	10.623	14,43	73.614	14.077	18,28	77.008

Fuente: Cotec 2004 a partir de INE (2002, 2004).

Pero, obviamente más significativo es el esfuerzo empresarial en I+D medido como porcentaje de gasto con relación al PIB, y su comparación con el de otros países. El gasto empresarial en I+D en 2001 representaba un 0,52% del PIB español, un esfuerzo inferior a la mitad del esfuerzo medio de los cuatro países más grandes de nuestro entorno. La distancia se ha reducido entre 1990 y 2001, alcanzando un mínimo de 0,69 puntos porcentuales en 1998, y volviendo a aumentar en los últimos años debido en parte al mayor crecimiento del PIB español.

Tabla V.2.4. Gasto empresarial en I+D como porcentaje del PIB.

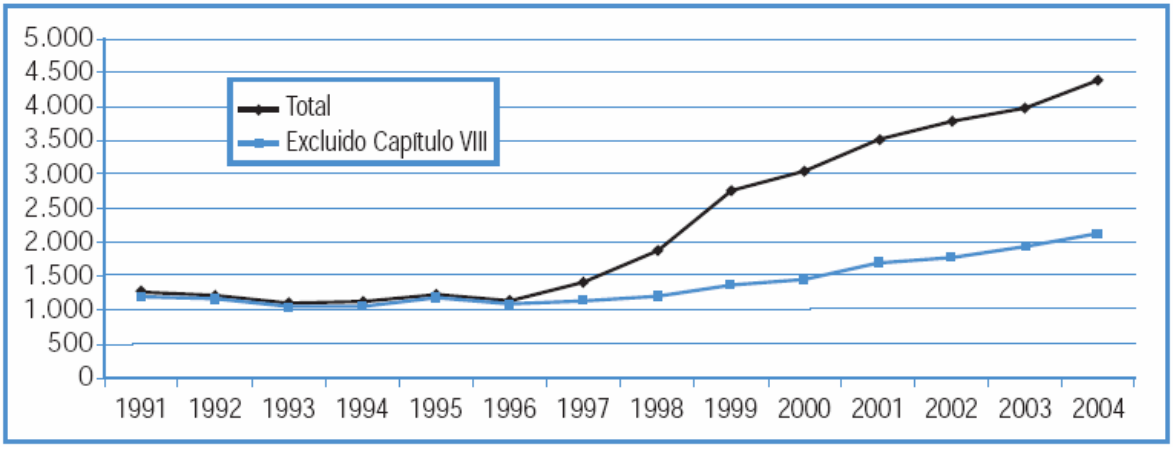
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
España	0,49	0,49	0,46	0,44	0,38	0,39	0,4	0,4	0,47	0,46	0,5	0,52
Alemania	1,98	1,81	1,7	1,58	1,51	1,5	1,49	1,54	1,57	1,7	1,75	1,8
Francia	1,46	1,48	1,51	1,48	1,45	1,41	1,41	1,39	1,35	1,38	1,37	1,37
Italia	0,76	0,69	0,67	0,6	0,56	0,53	0,54	0,52	0,52	0,51	0,54	0,56
Reino Unido	1,51	1,42	1,42	1,42	1,36	1,3	1,22	1,18	1,18	1,25	1,21	
4 grandes	1,43	1,35	1,33	1,27	1,22	1,19	1,17	1,16	1,16	1,21	1,22	1,24
Distancia	**0,94**	**0,86**	**0,87**	**0,83**	**0,84**	**0,80**	**0,77**	**0,76**	**0,69**	**0,75**	**0,72**	**0,72**
Reducción de la distancia		**0,08**	**0,00**	**0,03**	**-0,01**	**0,04**	**0,03**	**0,01**	**0,07**	**-0,06**	**0,03**	**-0,01**

Fuente: Cotec 2004 a partir de OCDE (2002).

2.2.3. La administración central y el Gasto Público en I+D.

La política de I+D e innovación de la Administración General del Estado (AGE) queda reflejada anualmente en la composición y volumen de las partidas que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) destinan a estos conceptos. La Función 54 de Investigación Científica, Técnica y Aplicada agrupa los programas presupuestarios entre los que se distribuyen los fondos destinados a I+D e innovación. En la figura 1 se puede observar que la Función 54 ha triplicado su presupuesto global desde 1996.

Grafico V.2.10. Evolución de la Función 54 (millones de euros)



Fuente: Cotec 2004 a partir de MCYT (2003) y Presupuestos Generales del Estado 2004.

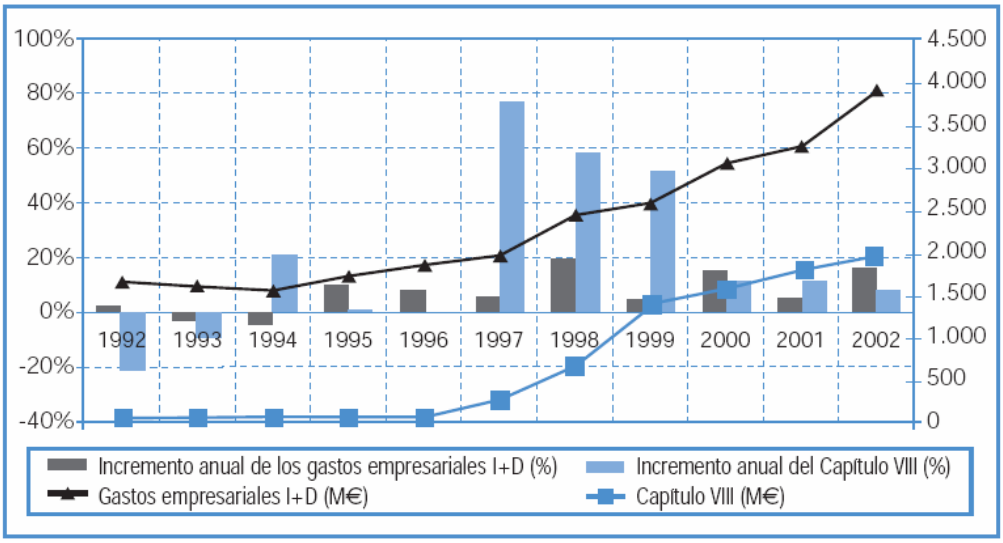
Adicionalmente a los recursos presupuestados procedentes de la Función 54, el Plan Nacional de I+D recibe, a través de los Fondos Estructurales, apoyo financiero de la UE para las regiones Objetivo 1 y Objetivo 2. La dotación financiera en las regiones Objetivo 1 para actividades de I+D+i en el periodo 2000-2006 es de 2.353 millones de euros (el 70% financiado a través de los Fondos Estructurales y el 30% restante corresponde a la AGE). En las regiones Objetivo 2 la dotación financiera para ese periodo es de 1.452 millones de euros (la AGE financia el 5% y los Fondos Estructurales el 95%). En resumen, esto supone que para el periodo 2000-2006, el Plan Nacional dispone de 3.026 millones de euros procedentes de Fondos Estructurales, aproximadamente 500 millones de euros al año.

Además, en los sucesivos Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, principal instrumento para la construcción del Espacio Europeo de Investigación, la participación española ha crecido significativamente en términos de retorno. Los recursos obtenidos por los grupos de investigación públicos y privados por esta vía han supuesto alrededor de 895 millones de euros en el periodo 1998-2002 correspondiente al V Programa Marco. Sin embargo, la participación ha sido muy heterogénea concentrándose más del 85% de los retornos en cinco comunidades autónomas (Madrid, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y País Vasco). El VI Programa Marco aprobado en junio de 2002 alberga un futuro esperanzador pues cuenta con nuevos instrumentos de participación (redes de excelencia y proyectos integrados) por encima de los anteriores en cuanto a recursos y participantes.

Señalar por último que la respuesta de las empresas a los incentivos y ayudas para realizar actividades de I+D no depende solamente del volumen de recursos disponibles, sino también del tipo de instrumento empleado. La administración española continúa utilizando mayoritariamente los créditos blandos como instrumento de financiación para las empresas, aun en periodos como el actual, en el que los bajos intereses en el mercado de capital restan atractivo a ese tipo de instrumento. Además, desde hace algún tiempo las empresas vienen denunciando la baja cuantía de las subvenciones recibidas. Existe también una reciente preocupación por las consecuencias que puede tener la nueva Ley 38/2003 General de Subvenciones sobre la gestión de este tipo de ayudas. Así, en conjunto, el apoyo financiero público se revela escaso (en la proporción de empresas a las que afecta, en la proporción de las que reciben financiación directa y en la cuantía recibida), y muy poco diferenciado entre los sectores de alta y baja intensidad tecnológica.

En definitiva, los fondos públicos y el pretendido giro hacia la innovación de las políticas de ciencia y tecnología, no parecen haber influido de forma notable en el comportamiento innovador de las empresas. De acuerdo con la encuesta del (INE, 2004), en el periodo 2000-2002, el porcentaje de empresas innovadoras era del 20,6%, sin embargo, el número de empresas que realizaban I+D sistemática era sólo del 3%, lo que parece estar indicando que las empresas españolas no abordan actividades de innovación arriesgadas, y confirma que las políticas de innovación no han conseguido estimular ese comportamiento. En la figura 2, se puede observar que, los grandes incrementos iniciados en 1997 en el capítulo VIII de la Función 54, han ido acompañados de incrementos del gasto empresarial en I+D de magnitud mucho más reducida.

Grafico V.2.11. Evolución e incremento anual de los gastos empresariales en I+D y del capítulo VIII de la Función 54.



Fuente: Cotec 2004 a partir de MCYT (2003).

Se observa pues una importante distancia entre los fondos presupuestados por las administraciones y lo ejecutado por los agentes del sistema de innovación.

Política de I+D y Plan Nacional.

La Ley de la Ciencia de 1986 (Ley 13/1986), marco legal de la política de I+D+i, estableció el Plan Nacional como un mecanismo integrador, de programación ágil y eficaz, para la fijación de prioridades, programación, coordinación y gestión de las actividades de investigación promovidas por los organismos dependientes de la AGE. Así, el Plan Nacional, de acuerdo a la Ley 13/1986 que lo creó, establecería los grandes objetivos en I+D para periodos plurianuales, ordenando las actividades para su consecución en programas que realizarían los Ministerios responsables en la materia.

En el Plan Nacional de I+D 2000-2003 se habían establecido unos objetivos estratégicos dirigidos a aumentar la capacidad científica y tecnológica, mejorar la coordinación de las administraciones e instituciones del sector público, y elevar la capacidad tecnológica de las empresas. A estos objetivos se habían asociado un conjunto más amplio de indicadores que, de acuerdo a los datos de que se dispone, están lejos de alcanzar los valores deseados (Tabla 5).

Tabla V.2.5. Indicadores asociados a objetivos estratégicos del Plan Nacional de I+D (2000-2003) y valores alcanzados.

Indicadores de recursos económicos	*1998*	*Objetivo 2003*	*Datos INE**
% gasto en I+D respecto del PIB	*0,95*	*1,29*	*0,96*
% gasto en I+D+i respecto del PIB	*1,55*	*2,00*	*1,7*
% gasto en I+D ejecutado por el sector empresarial	*49,1*	*65,3*	*52,4*
% de empresas innovadoras respecto total empresas	*12*	*25*	*29*
Creación de nuevas empresas de base tecnológica a partir de centros públicos de I+D y centros tecnológicos	*—*	*100*	*n.d.*
Indicadores de recursos humanos	***1998***	***Objetivo 2003***	***Datos INE****
Número de investigadores por 1.000 de población activa	*3,3*	*4,0*	*4,4*
% de investigadores en el sector empresarial	*23*	*27*	*23,7*
Personal de I+D por 1.000 de población activa	*5,5*	*7,0*	*6,9*
% de personal de I+D en el sector empresarial	*37*	*44*	*37*
Nuevos contratos y plazas de investigador en el sistema público de I+D	*—*	*2.000*	*n.d.*
Inserción de doctores en el sector empresarial	*—*	*500*	*n.d.*
Inserción de tecnólogos en PYME y centros tecnológicos	*—*	*1.000*	*n.d.*

** INE 2002, Estadística de I+D (datos del año 2001). INE 2002, Encuesta de Innovación (datos del año 2000).*

Fuente: Cotec 2004 a partir de CICYT (1999) e INE (2002)

Por último, el recientemente aprobado Plan Nacional de I+D 2004-2007 establece unos objetivos estratégicos similares a los que se fijaron para el periodo anterior y un conjunto de indicadores para los que, en muchos casos, el valor a alcanzar es inferior al fijado para 2003 en el anterior Plan.

El Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico fue establecido por la Ley 13/1986 de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, con la finalidad de fomentar la coordinación general de la investigación científica y técnica que corresponde al Estado; dicha ley creó,

además, la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) como órgano de planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional. El primer Plan Nacional se aprobó en 1988, apreciándose, desde entonces, un notable fortalecimiento del Sistema Español de Ciencia y Tecnología. A partir del plan 2000-2003 pasó a denominarse Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, en un intento de incorporar todas las actuaciones relativas a este ámbito, desde la investigación básica hasta la innovación, definiendo una estrategia global que incluya todas las actuaciones públicas gestionadas por los diferentes Departamentos ministeriales con competencias en I+D y que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o mediante otros recursos extrapresupuestarios (fondos estructurares de la Unión Europea, recuperación de créditos a empresas, etc.). Desde este momento la estrategia del Estado se plantea enmarcar su actuación en un sistema de integración de las actuaciones de los distintos niveles de las Administraciones Públicas de cara a promover una estrategia común, que propicie al máximo la sinergia común con las actividades promovidas por las Comunidades Autónomas, por el Estado y por la Unión Europea.

Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007.

El PN para el período 2004-2007 establece dos principios básicos que deben regir la planificación en investigación científica y desarrollo e innovación tecnológica: Asegurar la contribución a la generación de nuevos conocimientos y promover la difusión y explotación del conocimiento por el conjunto de la sociedad, de modo que los conocimientos adquiridos deben estar al servicio del ciudadano en forma de mejora del bienestar social y contribuir a la mejora de la competitividad empresarial.

El fin último del PN de I+D+i es que España se sitúe en una mejor posición que la que ocupa actualmente en el contexto de la Unión Europea y de la OCDE, en lo que se refiere a los indicadores de recursos y resultados, tanto científicos como tecnológicos. Se debe, pues, garantizar la sostenibilidad del diferencial de crecimiento económico y de mejora de calidad de vida, con respecto a los países del entorno1. Para ello se abordan dos objetivos de tipo general:

Contribuir a la generación del conocimiento.

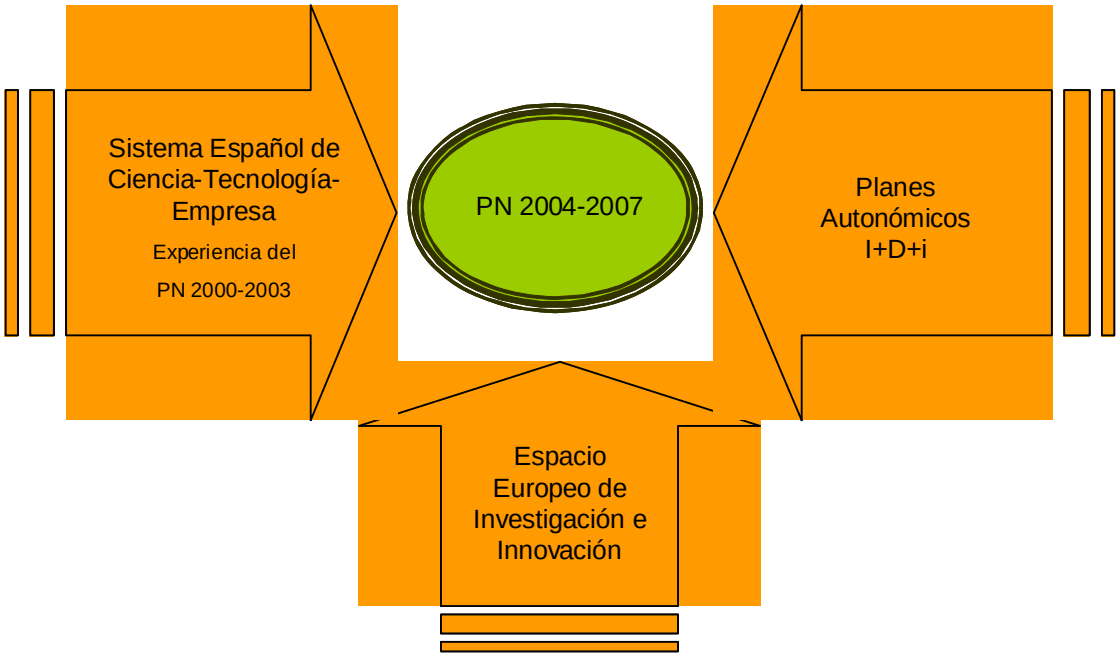
Promover la difusión y explotación del conocimiento por el conjunto de la sociedad.

El PN es la herramienta básica de que dispone la AGE de programación para el apoyo a las actividades de I+D+i. Para definir los objetivos y establecer la estructura del PN 2004-2007 se han tenido en cuenta los siguientes aspectos: experiencia adquirida con el PN 2000-2003, puesta en marcha del Espacio Europeo de Investigación e Innovación y la creciente importancia de los planes de I+D+i de las Comunidades Autónomas.

[1] La tasa media de crecimiento anual (%) del gasto en I+D para el período 1995-2000 ha sido del 3,03 para la Unión Europea, del 5,55 % para Estados Unidos y del 10,10 % para España, sólo superada por Finlandia (13,02 %) e Irlanda (10,92 %). (Datos de la Comisión Europea).

Este PN supone la continuación del esfuerzo del PN 2000-2003, tanto en los aspectos financieros, reflejados en los Presupuestos Generales del Estado, como en el refuerzo de la coordinación de políticas regionales, cooperando a todos los niveles, tanto con las Comunidades Autónomas como en la construcción del Espacio Europeo de Investigación e Innovación, en un contexto de internacionalización del desarrollo tecnológico. El escenario presupuestario del PN 2004-2007 continúa, como el plan anterior aplicando una discriminación positiva en los recursos financieros destinados a las actividades de I+D+i, cuyo crecimiento interanual esta por encima de otras políticas de gasto contempladas por los Presupuestos Generales del Estado. Esta decisión se sostiene, básicamente, en la potencialidad manifestada por estas actividades para promover el crecimiento económico y la competitividad empresarial.

Gráfico V.2.1.2



Fuente: Elaboración propia. PN 2004-2007

Sistema Español de CTE. (Experiencia del PN 2000-2003).

La elaboración del PN ha tenido en cuenta la situación actual del Sistema Español de Ciencia-Tecnología-Empresa y las experiencias recogidas tras el estudio y valoración del PN anterior, la identificación de problemas y deficiencias detectadas en dicho Sistema constituye un primer paso para abordar su solución y la potenciación de los elementos más competitivos del Sistema.

Su dotación económica se instrumentaliza, fundamentalmente, a través de la Función 54 de los Presupuestos Generales del Estado y mediante los Fondos Estructurales procedentes de la Unión Europea. El análisis de la Función 54 durante el período 1995-2003, que se muestra en la siguiente tabla, indica un crecimiento constante desde 1997:

Tabla V.2.6. Evolución de la Función 54 en los Presupuestos Generales del Estado.

	Capítulos 1-7		Capítulo 8		Total	
	M€	Δ %	M€	Δ %	M€	Δ %
1995	1.181,60		62,71		1.244,31	
1996	1.088,72	-7,9	62,57	-0,2	1.151,29	-7,5
1997	1.138,69	4,6	276,72	342,1	1.415,31	22,9
1998	1.213,00	6,5	672,30	142,6	1.885,30	33,2
1999	1.361,55	12,2	1.403,33	108,7	2.764,67	46,6
2000	1.449,14	6,4	1.599,08	13,9	3.048,22	10,3
2001	1.706,98	17,8	1.814,61	13,5	3.521,58	15,5
2002	1.802,28	5,6	1.989,67	9,6	3.791,95	7,7
2003	1.952,39	8,3	2.048,62	3,0	4.001,01	5,5
2004*	2.132,60	9,2	2.269,70	10,8	4.402,30	10,0

*Proyecto Presupuestos Generales del Estado.

Fuente: Elaboración Propia.PN 2004-2007. Presupuestos Generales del Estado.

Tomando como indicadores los índices de producción científica entre los años 1991 y 2001, España ha mejorado su situación, tanto en términos relativos (la cuota porcentual de participación respecto al total mundial ha pasado del 1,68% en 1991 al 2,69% en 2001) como en términos absolutos (la producción científica en el Science Citation Index en 1991 era de 11.903 y en 2001 de 26.349). España ha pasado a ocupar el puesto 12 en número de artículos por habitante del grupo 17 (15 países de la UE más Estados Unidos y Japón), y el 14 lugar en cuanto a la calidad medida como la relación entre número de artículos con citación elevada por número de artículos publicados.

La protección de los resultados de la investigación a través de las patentes representa un papel escasamente relevante en el Sistema español de CTE, por tal motivo el PN se plantea fomentar este aspecto.

La participación española en el escenario internacional se concentra fundamentalmente en el Programa Marco de I+D de la Unión Europea. Desde el II PM (1987-1990) hasta el V PM (1998-2002) España ha aportado, en términos relativos, menos de lo que ha recibido, como se aprecia en la tabla siguiente:

Tabla V.2.7. Evolución de la participación española en los Programas Marco de la UE

	IIPM	IIIPM	IVPM	VPM
% Aportación	7,3	8,5	6,5	7,4
% Retorno	5,5	6,3	6,3	6,4

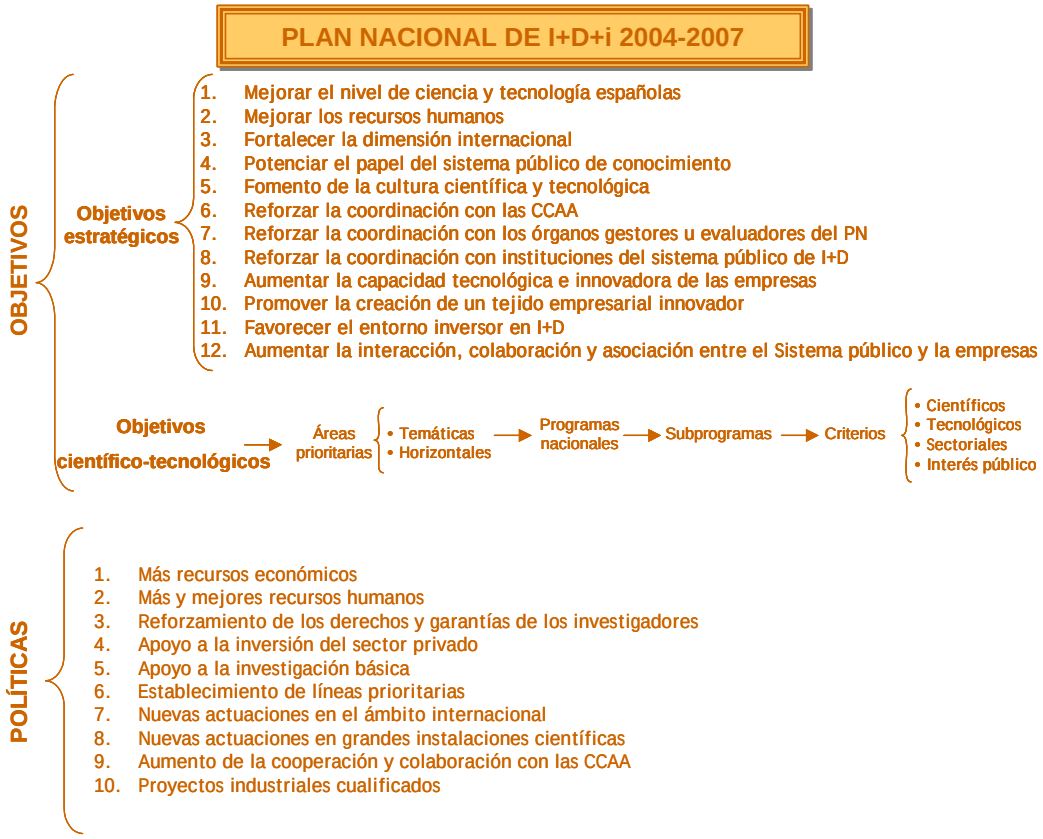
Fuente: Elaboración propia. PN 2004-2007. Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Objetivos del PN 2004-2007.

El PN formula una serie de objetivos estratégicos, que se pueden agrupar en tres tipos diferentes, los enfocados en el funcionamiento del Sistema Español de Ciencia-Tecnología-Empresa, los dirigidos a fomentar y mejorar la coordinación entre distintos agentes públicos de I+D, fundamentalmente con las CCAA y finalmente los destinados hacia las empresas. Por otra parte, se plantean otros objetivos de tipo científico-tecnológico, que determinan Áreas Prioritarias sobre las que el PN debe incidir. Para ello se

elaboran los correspondientes Programas Nacionales y, en su caso, Subprogramas, en los cuales se establecerán los pertinentes criterios científicos, tecnológicos, sectoriales y de interés público que impulsan dicho Programa o Subprograma. Los programas pueden incluir acciones estratégicas que plantean objetivos específicos a corto o medio plazo y en las que se requiere una conjunción de esfuerzos por parte de los agentes diversos que intervengan En el PN se distinguen dos tipos de áreas prioritarias: áreas temáticas, que se refieren a un dominio científico-tecnológico concreto, y áreas horizontales, cuyos objetivos y actuaciones afectan horizontalmente a las áreas temáticas

A) Objetivos estratégicos.



Fuente: Elaboración Propia. Grupo J. Monnet Ec. Industrial. Universidad de A Coruña. Datos: PN 2004-2007

El conjunto de doce objetivos estratégicos se clasifican según su relación con criterios relacionados de forma genérica con el Sistema Español de CTE. Los cinco primeros objetivos relacionados se refieren al Sistema Español del CTE y pretenden Incrementar el nivel de la ciencia y la tecnología españolas, tanto en tamaño como en calidad, con la finalidad de garantizar la existencia de un sistema público fortalecido que asegure la generación de nuevos conocimientos y que al mismo tiempo promueva un sector empresarial dinámico y competitivo que oriente y aproveche la actividad del sistema público en un contexto internacional. También se intenta aumentar el número y la calidad de los recursos humanos, tanto en el

sector público como en el privado, para poder garantizar la calidad de los mismos, prestando especial atención a los investigadores que están realizando sus tesis doctorales y al incremento de mujeres en todas las etapas de la carrera científica. En tercer lugar se tratará de fortalecer la dimensión internacional de la ciencia y la tecnología españolas, con especial referencia al Espacio Europeo de Investigación e Innovación, con atención preferente al VI Programa Marco de I+D de la Unión Europea y a las áreas iberoamericana y mediterránea, debido a la extraordinaria relevancia a nivel geopolítico y cultural. La potenciación del papel del sistema público en la generación del conocimiento de carácter fundamental, constituye un objetivo importante, ya que la investigación de carácter básico es un elemento importantísimo en el Sistema de CTE, tanto orientada como no orientada, aunque en el caso de ésta última se ha puesto de manifiesto que su interacción con la generación de nuevos productos, procesos o servicios ha sido cada vez más estrecha en un creciente número de sectores empresariales. Finalmente se persigue la mejora de la visibilidad y comunicación de los avances de la ciencia y la tecnología en la sociedad española, tratando de comunicar los logros de la política de I+D+i, fomentando así la cultura científica y tecnológica y potenciando la cooperación y la colaboración de los agentes del Sistema español de CTE, y la difusión y divulgación de los resultados de la investigación a la sociedad en general y a la comunidad científica en particular.

En relación con la coordinación del Sistema español de CTE, se establecen tres objetivos estratégicos, el primero de los cuales incide en reforzar la cooperación entre la Administración General del Estado y las CCAA y, en particular, mejorar la coordinación entre el PN de I+D+i y los planes de I+D+I de las CCAA, esta coordinación ya se ha ido concretando mediante establecimiento de acuerdos marco o convenios específicos con las CCAA que lo desearon. Los mecanismos de coordinación podrán ser de forma bilateral (entre la AGE y las CCAA) o multilateral (participando varias o todas las CCAA). El segundo de los objetivos se propone mejorar la coordinación entre los órganos de gestión del PN, sí como perfeccionar los procedimientos de evaluación y gestión del PN. Aunque ya se han establecido mecanismos de coordinación entre los distintos departamentos, con comisiones o grupos de trabajo, se seguirá avanzando en este sentido para alcanzar mecanismos de gestión integral de las actividades de I+D+i financiadas en un mismo programa o área; intentando, asimismo, simplificar los procedimientos de gestión y reducir los plazos de tramitación, en la medida de lo posible, aumentando la transparencia en las gestiones y reforzando las tareas de seguimiento de las actividades financiadas por el sector público, en el marco de la Ley General Presupuestaria o la Ley General de Subvenciones. El último aspecto que se contempla dentro del apartado dedicado a la coordinación del Sistema Español de CTE se centra en impulsar la cooperación y coordinación entre las instituciones del sector público de I+D. Para alcanzar los objetivos estratégicos y las prioridades temáticas del PN, las universidades y los centros de investigación del sector público deben reforzar sus vínculos para buscar masas críticas. También debe ampliarse la coordinación de los Organismos Públicos de Investigación (OPIs) buscando sinergias entre ellos y estableciendo asociaciones y consorcios. Igualmente debe promoverse la cooperación, sobre todo en un contexto de largo plazo, con universidades y OPIs de otros países, especialmente de la UE.

El último grupo de objetivos estratégicos se establece en torno a la competitividad empresarial, proponiéndose como primera mediad elevar la capacidad tecnológica e innovadora de la empresa, si bien se han detectados debilidades en el Sistema español de CTE, estas se centran fundamentalmente en la insuficiente participación de la empresas en la financiación y en la ejecución de actividades de I+D+i, así como en la capacidad para transformar el conocimiento en innovaciones tecnológicas2. El PN pretende atender las demandas de necesidades tecnológicas de las empresas y establecer marcos reglamentarios y legislativos adecuados para el fomento de la participación empresarial, si bien ha de considerarse que el papel que deben asumir las grandes empresas, como agentes movilizadotes de los sectores de actividad, mediante el establecimiento de planes estratégicos a medio y largo plazo, es muy diferente al que corresponde a las PYMEs, que representan la mayor parte del tejido empresarial, y que deben ser objeto de una discriminación positiva para mejorar su capacidad tecnológica y facilitar su acceso a la participación en el proceso investigador y a los resultados del mismo. Sin embargo este objetivo estratégico debe complementarse con el dedicado a promover la creación de un tejido empresarial innovador, ya que es necesario facilitar la creación de nuevas empresas de base tecnológica (spin-off o Start-up, por ejemplo), tanto a partir de otras empresas como de centros de I+D del sector público; en este sentido es importante el papel de los parques científicos y tecnológicos, que frecuentemente en contacto con OPIs y universidades de las CCAA han puesto en marcha iniciativas de este tipo (incluso a veces con la colaboración de la AGE). El acceso a los mercados financieros de capital riesgo y de préstamos en las distintas fases de creación y consolidación de estas empresas sigue siendo uno de los puntos importantes en los que se debe incidir, así como también en la creación de un marco legal más favorable, para facilitar la incorporación a estas empresas de personal de universidades y organismos públicos de investigación. Sin embargo, los impulsos a la inversión empresarial en I+D+i deben ir acompañados de un entrono favorable a dicha inversión, lo cual constituye otro de los objetivos estratégicos dirigidos a las empresas, ya que existen evidencias empíricas de que, una vez que las empresas han iniciado un proceso de I+D+i y comprobado su viabilidad, lo más probable es que continúen invirtiendo. El sistema de incentivos fiscales establecido en España para las actividades de I+D+i es uno de los más favorables de la OCDE, a pesar de esto, en ocasiones las empresas no inician nuevos procesos innovadores por desconocimiento de los trámites o por ser estos excesivamente complejos. En estas circunstancial el PN se propone subsanar este déficit de información, así como la complejidad de los procedimientos para la tramitación de los incentivos ante la administración tributaria. Obviamente, el apoyo a la actividad empresarial irá acompañado del último objetivo estratégico planteado por el PN: Mejorar la interacción, colaboración y asociación entre el sector público de I+D y el sector empresarial. Se hace necesario fomentar la creación de redes de investigación en las que participen conjuntamente instituciones públicas y privadas, de manera que se facilite la transferencia de conocimientos y el aprovechamiento y comercialización de los resultados de la innovación, ya que se ha puesto de manifiesto que las relaciones entre la ciencia y la empresa en España todavía son insuficientes. El PN 2004-2007 señala que la mejora de la capacidad tecnológica e innovadora de las empresas pasa también por el apoyo y potenciación de las estructuras que realizan funciones de intermediación entre los centros de I+D del sector público y las empresas, entre los que cabe mencionar a

[2] En el año 2000 sólo el 20% dew las empresas españolas innova y, de ellas, sólo el 30% realiza tareas de I+D (excepto en el sector de telecomunicaciones que es el 45%). Datos INE.

los centros tecnológicos, las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación, la fundaciones Universidad-Empresa, etc. Estas estructuras facilitan el intercambio de conocimientos y experiencias entre los distintos sectores del Sistema de CTE.

Los indicadores utilizados para la identificación de los objetivos estratégicos se reflejan en la tabla adjunta.

Tabla V.2.8. Cuadro de indicadores estratégicos.

Indicadores asociados a los objetivos estratégicos		
Indicadores de recursos económicos y de resultados		
Indicadores	***2004***	***2005***
% gasto interno total en actividades de I+D respecto al PIB	1,10	1,22
% gasto en innovación respecto al PIB	1,90	2,10
% gasto en I+D ejecutado por el sector empresarial	56,40	57,60
% Función 54 sobre los PGE	1,66	1,70
Cuota de producción científica respecto al total mundial	2,75	2,77
% de empresas innovadoras respecto al total de empresas	27,00	28,00
Incremento acumulado de nuevas empresas de base tecnológica creadas a partir de iniciativas del sector público	40	60
% de patentes europeas de residentes en España/total	1,00	1,30
% de retorno económico de la participación en el PM de I+D de la UE	6,40	6,50
Indicadores de recursos humanos		
Indicadores	***2004***	***2005***
Investigadores por 1.000 de población activa	4,7	4,8
% de investigadores en el sector empresarial	26,0	27,0
Personal empleado en I+D por 1.000 de población activa	7,1	7,2
% de personal empleado en I+D en el sector empresarial	42,0	43,0
Incremento neto de nuevos contratos y plazas de investigadores en el sistema público	700	800
Inserción de doctores en el sector empresarial y en centros tecnológicos	300	350
Inserción de tecnólogos en PYMEs y centros tecnológicos	500	550

Estimaciones para 2004 y 2005
Fuente: Elaboración propia. Grupo Jean Monnet. Universidad de A Coruña. Datos PN 2004-2007.

B) Objetivos de tipo científico-tecnológico.

Los objetivos científico-tecnológicos que constituyen el eje temático del Plan, es decir, de las áreas prioritarias en las que se desarrollarán las actuaciones de investigación, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica, en línea con los objetivos estratégicos del Plan Nacional.

Tal como ya se ha indicado, el PN plantea la puesta en marcha de las actuaciones previstas en cada una de las áreas prioritarias por medio de programas nacionales. La amplitud temática de los programas puede hacer aconsejable establecer, en su caso, subprogramas con estructuras de gestión específicas. Además, los

programas pueden incluir acciones estratégicas que plantean objetivos específicos a corto o medio plazo y en las que se requiere una conjunción de esfuerzos por parte de los agentes diversos que intervengan.

Para la identificación de las áreas y de los programas que integran el PN se han conjugado distintos tipos de criterios, en función de los cuales se justifica la definición de cada uno de los programas:

• Criterios científicos.

• Criterios tecnológicos.

• Criterios sectoriales.

• Criterios de interés público.

En el PN se distinguen dos tipos de áreas prioritarias: áreas temáticas, que se refieren a un dominio científico-tecnológico concreto, y áreas horizontales, cuyos objetivos y actuaciones afectan horizontalmente a las áreas temáticas.

En virtud de todo ello, se han considerado las siguientes áreas temáticas y programas prioritarios en el PN:

Áreas temáticas.

• Área de ciencias de la vida.
  – Programa nacional de biomedicina.
  – Programa nacional de tecnologías para la salud y el bienestar.
  – Programa nacional de biotecnología.
  – Programa nacional de biología fundamental.
• Área de ciencias y tecnologías agroalimentarias y medioambientales.
  – Programa nacional de recursos y tecnologías agroalimentarias.
  – Programa nacional de ciencias y tecnologías medioambientales.
  – Programa nacional de biodiversidad, ciencias de la tierra y cambio global.
• Área de ciencias del espacio, matemáticas y física.
  – Programa nacional de espacio.
  – Programa nacional de astronomía y astrofísica.
  – Programa nacional de física de partículas.
  – Programa nacional de matemáticas.
  – Programa nacional de física.

• Área de energía.

– Programa nacional de energía.

• Área de química, materiales y diseño y producción industrial.

– Programa nacional de ciencias y tecnologías químicas.

– Programa nacional de materiales.

– Programa nacional de diseño y producción industrial.

• Área de seguridad y defensa.

– Programa nacional de seguridad.

– Programa nacional de defensa.

• Área de tecnologías de la sociedad de la información.

– Programa nacional de tecnología electrónica y de comunicaciones.

– Programa nacional de tecnologías informáticas.

– Programa nacional de tecnologías de servicios de la sociedad de la información.

• Área de transporte y construcción.

– Programa nacional de medios de transporte.

– Programa nacional de construcción.

• Área de humanidades, ciencias sociales y económicas.

– Programa nacional de humanidades.

- Programa nacional de ciencias sociales, económicas y jurídicas.

Áreas horizontales.

• Área de cooperación internacional.

– Programa nacional de cooperación internacional en ciencia y tecnología.

• Área de recursos humanos.

– Programa nacional de potenciación de los recursos humanos.

• Área de apoyo a la competitividad empresarial.

– Programa nacional de apoyo a la competitividad empresarial.

• Área de equipamiento e infraestructura.

– Programa nacional de equipamiento e infraestructura de investigación científica y tecnológica.

• Área de fomento de la cultura científica y tecnológica.

– Programa nacional de fomento de la cultura científica y tecnológica.

Políticas de apoyo a la I+D+i.

Más recursos económicos. Se pretende aumentar el esfuerzo público y la promoción del privado en un escenario estable, para ello se persigue un crecimiento anual en torno a un 10%, reequilibrar los capítulos 1-7 frente al 8 de la Función 54 de los PGE y efectuar una revisión intermedia en 2005 de los indicadores ligados a objetivos.

Tabla V.2.9. La evolución prevista de la F54 en M€

2003	2004	2005
4.001	4.402	4.792

Fuente: Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Más y mejores recursos humanos. Los RRHH en investigación y desarrollo son la clave del crecimiento sostenido. El PN propone desarrollar la carrera del investigador a través del Estatuto del Becario, becas, mantenimiento de los programas para científicos jóvenes, para líderes y programas señor3, a la vez que se fomenta la cooperación entre la comunidad científica y la empresarial4

Reforzamiento de los derechos y garantías de los investigadores. Se se crea la Oficina del Investigador.

Apoyo a la inversión del sector privado. A través de acuerdos sectoriales entre el MYCT y las Asociaciones de los sectores empresariales, generando un marco fiscal apropiado5, dedicando recursos (60 M€) a la creación de nuevas empresas de base tecnológica a través de Incubadoras y Capital Riesgo, coordinando e incrementando el esfuerzo publico-privado6, dotando de ayuda financiera a la creación de unidades de I+D en las empresas y apoyando la protección intelectual e industrial a través del desarrollo de patentes7.

Apoyo a la investigación básica. Más apoyo a la investigación básica en todos los programas (orientados y no orientados), creación de nuevos programas de investigación básica (no orientados) a partir del Programa

[3] Programas Juan de la Cierva, Severo Ochoa y Ramón y Cajal.

[4] Mejora del programa Torres Quevedo

[5] Mayores deducciones para gastos de personal investigador, incremento de la base de la deducción para la adquisición de patentes, licencias, diseños…, elevación del límite aplicable a la deducción por I+D+i y las TIC y certificación fiscal.

[6] Nuevos parques y centros tecnológicos, nuevos servicios para empresas, financiación adicional para fomentar la colaboración entre el sector público y el privado y creación de Plataformas Tecnológicas: laboratorios de puertas abiertas.

[7] Creación de un grupo de trabajo para el seguimiento del PN en relación a las patentes, impulso a la patente comunitaria, políticas de ayudas condicionadas al registro de los resultados patentados en los proyectos empresariales y programa de asistencia técnica para PYMES e investigadores para fomentar el registro de conocimientos patentables.

de Promoción General del Conocimiento8. Esfuerzo presupuestario adicional con crecimiento de recursos superior al 10 % para proyectos de investigación básica y construcción de grandes instalaciones científicas.

Establecimiento de líneas prioritarias. Algunas de las líneas de investigación prioritarias establecidas por el Gobierno son las dedicadas al cuidado de la salud y el bienestar, a la conservación y utilización sosteniblemente de los recursos, utilización de nuevos materiales (ver más para conocer mejor), generalización de Sociedad e la Información, conocimiento del origen del hombre y el universo, potenciación de las tecnologías de hoy y del futuro9, mayor seguridad individual y colectiva y Defensa.

Nuevas actuaciones en Programas y Organismos internacionales. Aumento de la participación española en la ESA (Agencia Europea del Espacio), incorporación de España en ESO (European Southern Observatory) en el año 2005, nuevos acuerdos de cooperación científica con Alemania, Francia, Reino Unido, EEUU, Rusia, Canadá y China, entre otros países y apoyo a la creación del Espacio Europeo de Investigación e Innovación (EEI).

Nuevas actuaciones en grandes instalaciones científicas. Construcción del CELLD (Sincotrón del Vallés) (168 M€), puesta en marcha del Gran Telescopio de Canarias (100 M), construcción del Buque oceanográfico (22 M€) y construcción del Satélite de observación de la Tierra (ISTAR).

Aumento de la cooperación y colaboración con las CCAA. Creación de centros de investigación con diferentes CCAA: Centro de Tecnologías Turísticas, Centro de Investigación y Evolución Humana, Centro de Genómica de Plantas, Centro de Supercomputación, Centro de Tecnología Fototónica, Centro de Recursos Hídricos y centro de Medicina Molecular.

Proyectos industriales cualificados. Defensa, Seguridad, Duales y Civiles10.

Cooperación y coordinación entre la AGE y las CCAA. Cooperación y coordinación entre el Plan Nacional y el Plan Gallego

La cooperación entre la AGE y las CCAA se refiere a las acciones conjuntas con corresponsabilidad financiera y de decisión en aspectos concretos, mientras que la coordinación se refiere a la influencia mutua en la toma de decisiones y el intercambio de experiencias.

Para llevar a cabo estas actuaciones se establecen en el PN diez principios básicos de actuación:

[8] Biología fundamental, Física, Matemáticas, Ciencias y Tecnologías Químicas, Humanidades, Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas.

[9] Nuevos materiales de protección térmica y acústica, desarrollo de la Fusión Nuclear como fuente de energía, utilización de Energías Renovables, sistema de radionavegación por satélite (Galileo), Nanotecnología y desarrollo de la Bioinformática.

[10] Airbus A380, Nuevos sistemas de detección, avión no tripulado, avión de trasnporte A-400M, helicópteros y Submarino S-80.

Cooperación de la AGE en el desarrollo de la capacidad de las CCAA para la planificación de objetivos científicos y tecnológicos. Cooperación de la AGE en el seguimiento y evaluación de las actuaciones contempladas en los planes de I+D+i de las CCAA.

Voluntariedad en la firma de protocolos generales y convenios específicos.

Bilateralidad en la negociación de actuaciones concretas.

Incremento de la asignación de recursos a las CCAA en concurrencia competitiva.

Cofinanciación de las actuaciones.

Corresponsabilidad de las decisiones.

Ámbito nacional de actuación.

Estabilidad temporal de los acuerdos.

Transparencia de los acuerdos.

Las áreas prioritarias de cooperación, consideradas por el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, se recogen en la siguiente lista, aunque no puede considerarse cerrada:

Creación y potenciación de centros de competencia. Para la creación de estos centros ha de cumplir los requisitos de haber sido identificados como prioritarios en el desarrollo del PN, en cualquiera de sus áreas y deben contribuir a la vertebración del Sistema español de CTE (ejemplo creación de centros mixtos con OPIs), mientras que para la potenciación de los centros ya existentes deben diferenciarse los centros de investigación en cooperación con los organismos públicos de investigación y/o con centros de investigación de otras CCAA y los centros tecnológicos o de I+D propios de las CCAA.

Cofinanciación de convocatorias específicas del PN. Debe referirse a aquellas convocatorias que logren un mayor impulso del sistema regional. Se pueden referir a acciones estratégicas, acciones horizontales o a sincronización de convocatorias especificas de carácter complementario.

Creación de infraestructura científico-técnica. Apoyo de pequeña infraestructura a los grupos de I+D tanto en los centros públicos en centros públicos, como en centros tecnológicos o empresas, o participación en la construcción de grandes instalaciones científico-técnicas en una determinada CA.

Rediris. Este es un tema realmente importante para lograr un desarrollo armónico de las redes académicas autonómicas. Algunos de los temas a abordar consisten en los compromisos de mejora del ancho de banda y calidad del servicio, desarrollo de normas técnicas de conectividad y servicios de información en beneficio de la comunidad científica y tecnológica y establecimiento de una política común de acceso de usuarios a la Rediris.

Participación internacional. En este ámbito se plantean dos actuaciones: la cooperación al desarrollo y la participación en programas internacionales de I+D+i.

Fomento de la cultura científica y tecnológica. Se trata de un área horizontal prioritaria en el PN para incrementar la conciencia de la sociedad española respecto de la importancia que tienen la ciencia y la tecnología. En esta área se incluyen aquellas actuaciones que no se gestionan mediante convocatorias en concurrencia competitiva y deberán realizarse mediante acciones complementarias o convenios específicos. Alunas de las actividades incluidas en el PN 2004-2007 son la difusión de resultados de investigación a través de la incorporación voluntaria de las CCAA a los portales de ciencia y tecnología, divulgación de la ciencia y la tecnología a la sociedad, el incremento de la divulgación científica y tecnológica en las diferentes etapas educativas y participación en la semana de la ciencia.

Incentivos fiscales.

Otro instrumento de financiación de la I+D y la innovación con el que cuentan las empresas son los incentivos fiscales. La Ley 43/1995 de Impuesto sobre Sociedades recogió la posibilidad de deducción en la cuota por los gastos efectuados en actividades de I+D y, posteriormente, la Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social para el año 2000 mejoró las condiciones de deducción por I+D e incluyó la posibilidad de obtener créditos fiscales por gastos realizados en otras de las actividades de innovación tecnológica. Aunque esa mejora de las condiciones se tradujo en un incremento tanto del número de empresas beneficiarias como de la deducción generada (ver tabla 6), el 85% de las empresas innovadoras siguieron sin aprovechar estas ventajas.

Tabla V.2.10. Número de empresas beneficiarias de los incentivos fiscales y deducción generada.

	1999	2000	% Incremento
N.º de empresas beneficiarias	2.719	4.389	61,4%
N.º de PYME beneficiarias	704	1.149	63,2%
Deducción generada	326 M€	560 M€	72%
Deducción generada en las PYME	12,5 M€	28,77 M€	129%

Fuente: Cotec 2004 a partir de Cortes Generales (2002)

A pesar de que no disponemos todavía de ningún informe de la Administración que analice de manera exhaustiva el empleo por parte de las empresas de las ventajas fiscales a la innovación, los primeros datos proporcionados por la Encuesta sobre Estrategias Empresariales sobre su aplicación por parte de las empresas denotan que existen algunos problemas. Así, sólo la mitad de las empresas de mayor tamaño (más de 200 trabajadores) y una tercera parte de las de menor (200 y menos trabajadores) están haciendo uso de

este instrumento. Finalmente, algo más de un tercio de las empresas, independientemente de su tamaño, conoce los incentivos pero no los aplica.

En abril de 2003 se modificó la Ley 43/1995 de Impuesto sobre Sociedades. Con esta modificación, el Ministerio de Ciencia y Tecnología o un organismo dependiente de él, podrá emitir informes vinculantes para la Administración Tributaria, relativos al cumplimiento de los requisitos científicos y tecnológicos necesarios para poder disfrutar de los incentivos fiscales por actividades de I+D e innovación tecnológica. Estos informes no son necesarios para beneficiarse de las ventajas fiscales por actividades de I+D e innovación pero darán mayor seguridad a las empresas para discernir si las actividades que llevan a cabo son susceptibles o no de acogerse a este tipo de ventaja fiscal.

2.2.4. Las administraciones autonómicas.

Todas las comunidades autónomas han desarrollado planes para la promoción de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, destinando el conjunto de las comunidades alrededor de 2.400 millones de euros de sus presupuestos en 2002 (tabla 7). A pesar de ello, el volumen de los gastos dedicados a I+D e innovación presenta una gran disparidad en todo el territorio nacional.

Tabla V.2.11. Fondos dedicados por las comunidades autónomas para fomento y desarrollo de I+D+i (2002)

Gastos internos totales en I+D por Comunidades Autónomas y años. Sector empresas. Miles de							
	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Total	1.712.229	1.862.621	1.970.851	2.457.184	2.597.100	3.068.994	3.261.031
Andalucía	91.889	99.960	94.076	150.866	137.476	177.431	149.510
Aragón	38.110	41.464	41.001	65.721	77.110	75.725	74.627
Asturias (Principado de)	12.675	13.793	19.587	29.486	31.265	56.352	41.525
Baleares (Islas)	1.154	1.256	853	7.813	5.217	4.274	4.058
Canarias	8.907	9.688	11.161	12.062	15.488	25.594	31.456
Cantabria	4.429	4.820	8.667	29.834	15.849	8.993	18.376
Castilla y León	42.455	46.188	46.693	48.075	76.761	92.347	157.727
Castilla - La Mancha	43.603	47.432	61.778	53.917	33.603	76.478	26.678
Cataluña	457.466	497.644	553.616	687.630	755.929	850.192	891.458
Comunidad Valenciana	61.508	66.905	72.428	123.881	111.097	181.831	122.060
Extremadura	2.933	3.191	1.551	6.004	7.410	14.946	6.443
Galicia	25.369	27.598	36.680	48.454	50.166	67.230	65.996
Madrid (Comunidad de)	624.157	678.981	679.510	776.243	850.865	954.488	1.095.530
Murcia (Región de)	14.719	16.011	23.385	25.687	35.334	45.165	47.558
Navarra (Comunidad Foral)	31.012	33.735	34.119	47.390	58.190	61.814	79.936
País Vasco	245.297	266.837	279.320	332.288	324.498	359.375	434.301
Rioja (La)	6.539	7.116	6.425	11.834	10.836	16.761	13.793
Promedio	100.719	109.566	115.932	144.540	152.771	180.529	191.825

1) Los datos de los años 1994, 1996 y 2000 son estimaciones

Fuente: Elaboración propia. Grupo Jean Monnet de Economía Industrial Europea. Universidad de A Coruña. Datos INE

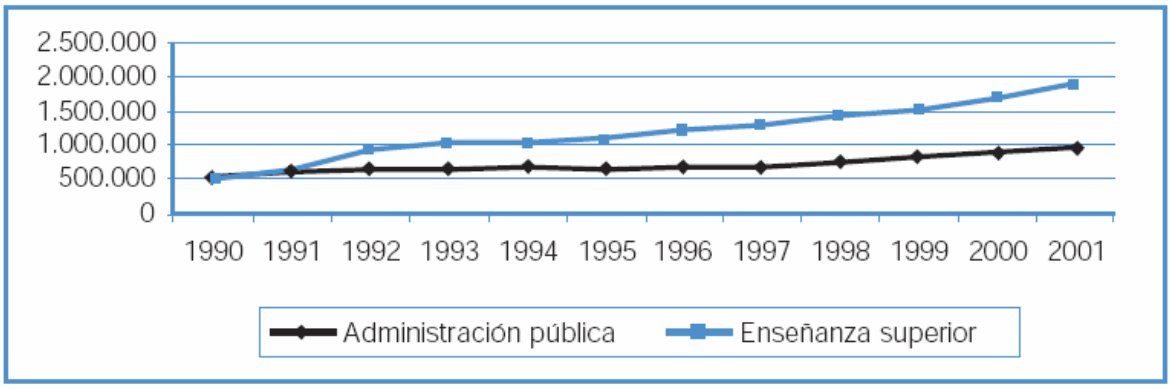
La creciente importancia de las políticas regionales en I+D+i hace que la coordinación con la Administración Central sea cada día más necesaria y, sin embargo, la impresión general es que la coordinación efectiva no se ha producido.

2.2.5. El sistema público de I+D y las instituciones de soporte.

El sistema público de I+D comprende las instituciones (principalmente la universidad) y organismos de titularidad pública dedicados a la generación de conocimiento mediante la investigación y el desarrollo.

El sistema público de I+D ha seguido creciendo en los últimos cinco años en términos de centros y número de investigadores. En 1999, el gasto en I+D del sistema público español fue de unos 1.500 millones de euros (figura 3), el 0,42% del PIB, mientras que la media europea era el 0,65%. Sin embargo, lo que representa sobre el total nacional el gasto en I+D del sector público sigue siendo una proporción más elevada que la de la media de los países de la OCDE.

Grafico V.2.13. Evolución del gasto del sistema público de I+D (en miles de euros)



Fuente: Cotec 2004 a partir de INE (varios años)

Las organizaciones de soporte a la innovación.

Las organizaciones de soporte a la innovación existentes en España son de diversos tipos. Las conocidas como centros tecnológicos tienen una orientación sectorial o tecnológica y disponen por lo general de recursos para ofrecer directamente a las empresas prestaciones de carácter tecnológico, sean o no de I+D. Actualmente hay 75 Centros de Innovación Tecnológica.

Otras organizaciones españolas de soporte a la innovación centran su función en facilitar la transferencia de tecnología. Entre ellas, las más conocidas son las Oficinas de Transferencia de Tecnología (OTRI), los Centros de Enlace para la Innovación (CEI), los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEI) y los recientes centros de difusión tecnológica. Finalmente, hay otra clase importante de organizaciones que basan su apoyo a la innovación en propiciar un entorno físico apropiado para su impulso: los Parques Tecnológicos, los Laboratorios de Ensayo y los Parques Científicos.

2.3. EL SISTEMA GALLEGO DE INNOVACION.

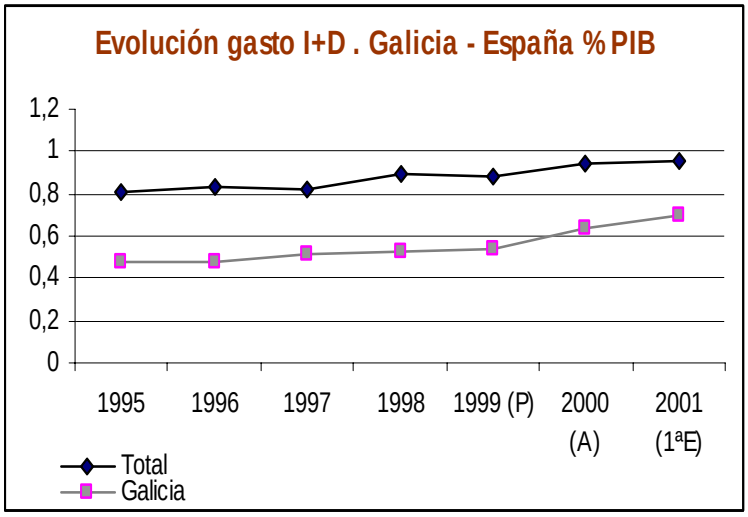
2.3.1. Gasto en I+D y recursos de personal.

Tabla V.2.12

Gastos internos totales en I+D en porcentaje del PIB (Base 1995) por Comunidades Autónomas y años.

	1995	1996	1997	1998	1999 (P)	2000 (A)	2001 (1ªE)
Total	0,81	0,83	0,82	0,89	0,88	0,94	0,96
Andalucía	0,59	0,62	0,60	0,66	0,62	0,66	0,61
Aragón	0,61	0,57	0,53	0,71	0,76	0,70	0,69
Asturias (Principado de)	0,53	0,57	0,53	0,56	0,58	0,83	0,67
Baleares (Islas)	0,17	0,21	0,22	0,28	0,25	0,24	0,25
Canarias	0,45	0,50	0,43	0,51	0,46	0,49	0,53
Cantabria	0,55	0,53	0,58	0,84	0,59	0,46	0,55
Castilla y León	0,50	0,52	0,52	0,52	0,62	0,64	0,80
Castilla - La Mancha	0,43	0,40	0,52	0,48	0,33	0,56	0,32
Cataluña	0,90	0,92	0,94	1,09	1,07	1,11	1,10
Comunidad Valenciana	0,50	0,56	0,56	0,62	0,61	0,73	0,70
Extremadura	0,28	0,34	0,39	0,43	0,39	0,54	0,59
Galicia	0,48	0,48	0,52	0,53	0,54	0,64	0,70
Madrid (Comunidad de)	1,64	1,64	1,56	1,61	1,63	1,67	1,75
Murcia (Región de)	0,51	0,50	0,52	0,56	0,64	0,73	0,65
Navarra (Comunidad Foral)	0,72	0,74	0,73	0,84	0,95	0,90	1,03
País Vasco	1,17	1,23	1,15	1,24	1,15	1,18	1,38
Rioja (La)	0,36	0,39	0,38	0,50	0,48	0,61	0,49

1) Años 1995, 1996, 1997 y 1998: Estimación provisional del PIB
(P) Estimación provisional del PIB
(A) Estimación avance del PIB
(1ª E) Primera estimación del PIB
Fuente: Elaboración propia. Grupo Jean Monnet de Economía Industrial Europea. Universidad de A Coruña.



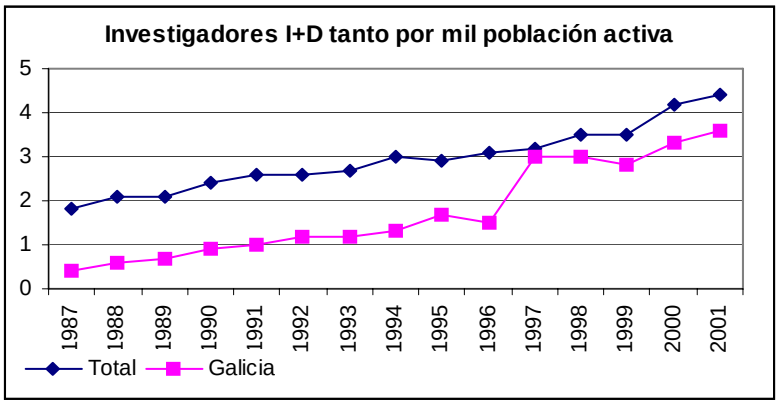
Fuente: Elaboración propia. Grupo Jean Monnet de Economía Industrial. Universidad de A Coruña. Datos INE.

El primer PGIDT se inició en el año 2000, un momento en el que el gasto ejecutado en I+D en Galicia era de 25.438 millones de pesetas y el índice de esfuerzo sobre o PIB de 0,53% (datos do INE de 1998). Las estadísticas INE de 2000 sitúan el gasto ejecutado en 34.851 millones y el índice de esfuerzo en el 0,63%, con crecimientos del 37% y del 0,1 puntos porcentuales, respectivamente (gráfico V.2.14).

La importancia del personal dedicado a tareas de I+D en las CCAA se pone de

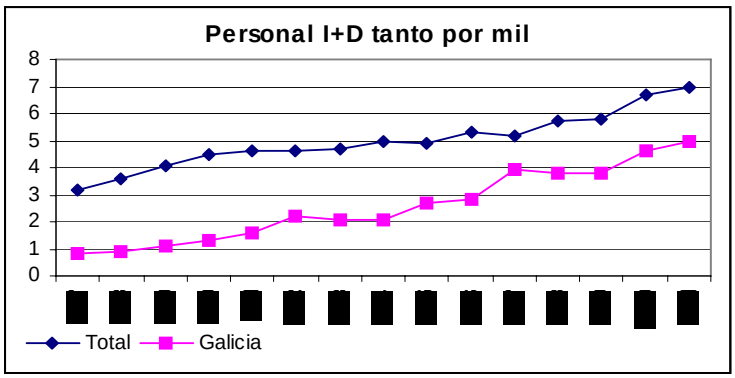
manifiesto en la evolución reflejada en las tablas que mostramos y comentamos a continuación, donde analizaremos comparativamente de la situación en Galicia y en España. Consideraremos, en primer lugar, los datos el personal equivalente en dedicación plena (EDP), aportados por el INE.

Se aprecia un crecimiento generalizado en todas las CCAA del empleo de tipo tecnológico, aunque partiendo de niveles claramente diferenciados, si comparamos la situación gallega con la catalana, o vasca, se aprecia como el porcentaje de población dedicado a I+D en Galicia en el año 2001 es similar a la que estas comunidades autónomas empleaban en 1992 y 1988, respectivamente, donde la ventaja es clara para estas dos comunidades. Sin embargo la comparación favorece claramente a Galicia si se hace con Baleares, Castilla la Mancha o Extremadura.



Fuente: Elaboración propia. Grupo Jean Monnet de Economía Industrial. Universidad de A Coruña. INE.

Si restringimos el análisis al personal de investigación, la tabla y gráficos correspondientes (gráficos V.2.15. e V.2.16.) nos indican que para Galicia se muestra en un escenario desfavorable con respecto a la media, al igual que ocurre con el número de trabajadores total dedicado a I+D, si bien se pueden hacer ciertas matizaciones. La primera cuestión a destacar es la gran diferencia que hay entre el personal investigador en Madrid en relación con el resto de España, cuestión fácilmente explicable tomando en consideración que parte importante de los centros nacionales de investigación se encuentra ubicados en dicha comunidad autónoma. Comparativamente con el resto de las CCAA en general se aprecia que el aumento de investigadores en Galicia es muy superior a la media, que en el período estudiado se ha incrementado en



Fuente: elaboración propia. Grupo Jean Monnet de Economía

un 144 %, mientras que Galicia lo ha hecho en un 800 %. Este notable incremento está sin duda relacionado con la creación en1990 de las Universidades de A Coruña y Vigo, nacidas a partir de la Universidad de Santiago de Compostela.

Finalmente, utilizando la información facilitada por el INE, abordaremos un estudio desglosado de los aspectos que acabamos de comentar. Hemos visto que la situación gallega es desfavorable con respecto a la media española, tanto en las evoluciones del gasto en I+D como en el personal investigador y trabajadores e totales en el ámbito de la investigación y desarrollo tecnológicos.

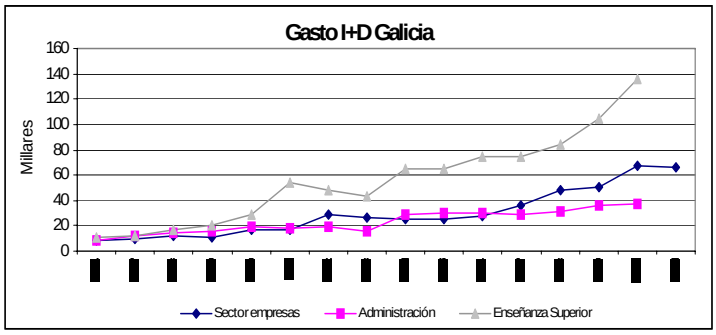
Completaremos el análisis de la situación con un estudio diferenciado el Sector empresas, de la administración y del espacio de educación superior, para de este modo poder valorar, por una parte, a cuales de los tres apartados señalados se dirigen los recursos disponibles, y por otra comprobar si dicha distribución de recursos es similar en Galicia a la media española procederemos, al igual que en los apartados anteriores a valorar comparativamente la situación de Galicia.

El gasto efectuado en España por el conjunto de las CCAA muestra una tendencia creciente a lo largo del período considerado, más acentuado hacia el final del mismo, destacando especialmente la evolución del sector empresarial, lo que parece indicar que los planes de I+D+i pueden estar arrojando algún tipo de resultados positivos, en lo que a la influencia en el tejido empresarial nacional se refiere. Sin embargo el caso de Galicia es notablemente diferente, ya que el gasto más elevado corresponde a la educación superior, siendo los gastos en el sector empresarial notablemente inferiores, y muy parejos a los realizados por la Administración, sin embargo hacia el final del período se detecta una mejoría a favor de los gastos de las empresas gallegas en I+D, lo que puede responder a los impulsos recibidos desde los distintos planes de apoyo a la investigación, desarrollo e innovación; en cualquier caso conviene recordar el gran peso que las PYMES tienen en la estructura empresarial gallega, presentando además una notable diseminación; por otra parte, ya se han puesto de manifiesto las dificultades para estas firmas para acceder al conocimiento tecnológico.

Los recursos dedicados en Galicia son claramente inferiores a la media de las diecisiete CCAA, especialmente en el sector empresarial, donde se pone de manifiesto la escasa capacidad innovadora del tejido empresarial gallego, de ahí la importancia de incidir en el Plan Gallego de I+D+i en dicho sector, habida cuenta de que es necesaria la participación de las empresas tanto en la investigación como en la aplicación del conocimiento tecnológico para garantizar la competitividad en los mercados.

Por otra parte, los esfuerzos dedicados por la administración deben ser incrementados, sin embargo, cabe puntualizar que previamente debe ser analizada la fuente de procedencia de los recursos públicos, ya que, como se ha señalado en párrafos anteriores, proceden al menos de tres fuentes diferentes, situadas a distintos niveles administrativos (Europa, España y Galicia).

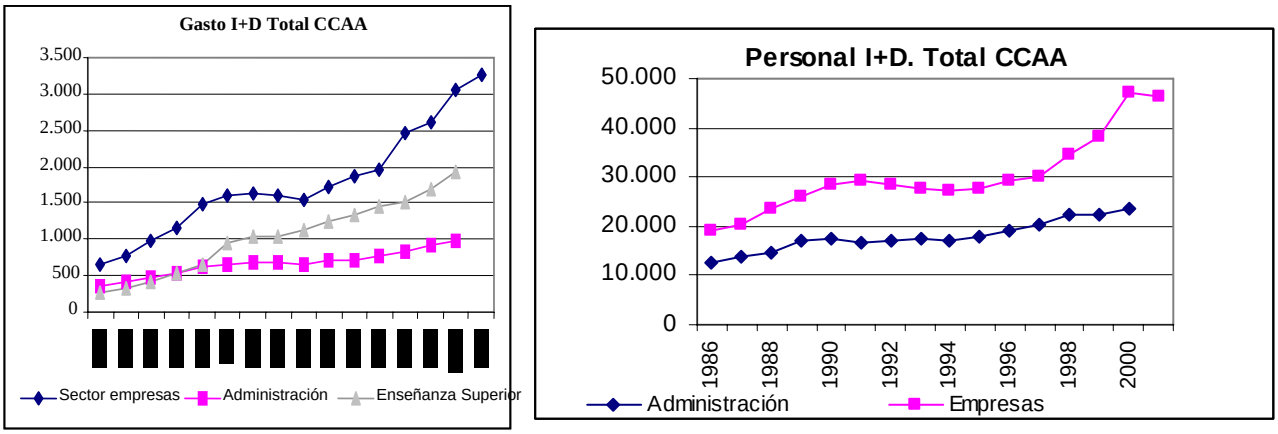
Es en el apartado de enseñanza universitaria donde Galicia se acerca más a la media nacional, mostrando una diferencia ligeramente favorable a la universidad gallega (gráfico V.2.17).



Fuente: Elaboración propia. Grupo Jean Monnet de Economía Industrial Europea. Datos INE.

Estos datos nos ponen de nuevo en el camino antes previsto: es necesario incrementar la investigación y el desarrollo y facilitar las posibilidades de contacto entre investigadores y empresas, así como la transmisión del conocimiento entre las universidades y el resto de las organizaciones sociales, para de este modo poder lograr sinergias favorables a todos los sectores. Además es preciso concienciar a la población general de la importancia de generar conocimiento científico y de distribuirlo adecuadamente, ya que es la única posibilidad de generar un tejido empresarial y social fuerte y competitivo de cara al futuro.

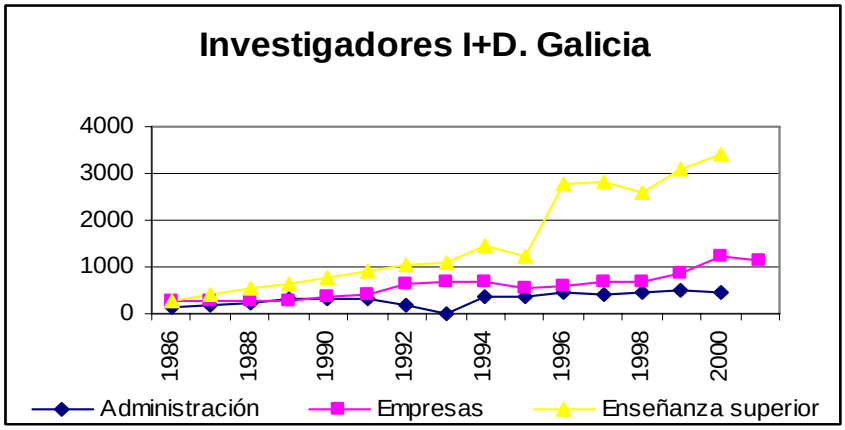
Gráficos V.2.18 e 19

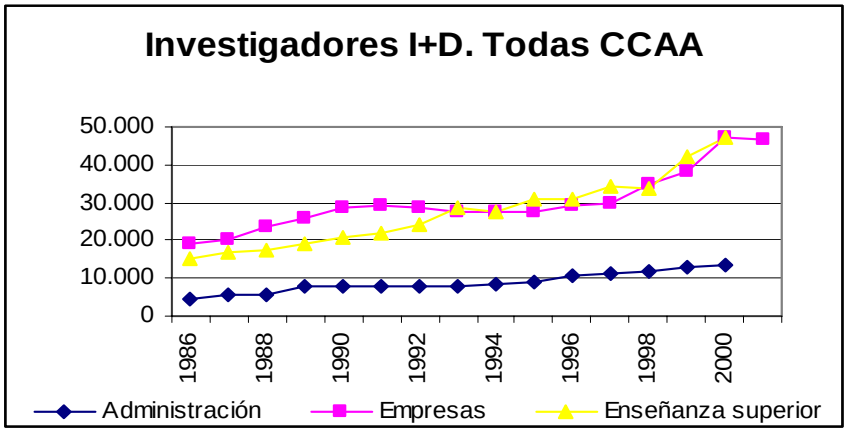


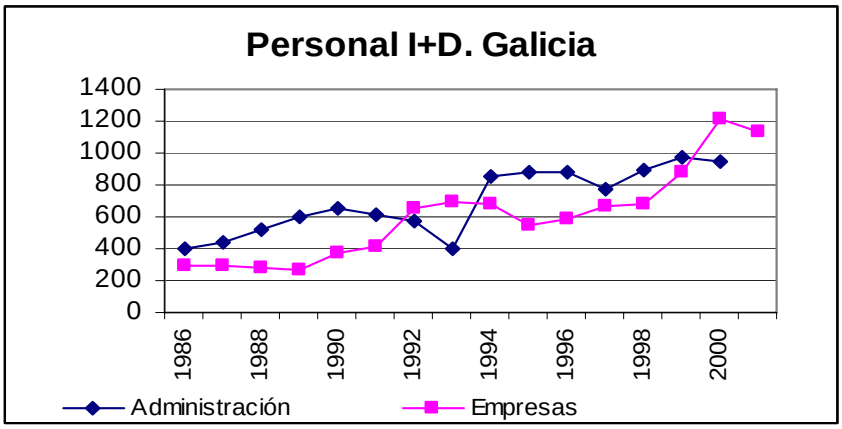
Fuente: Elaboración propia. Grupo Jean Monnet de Economía Industrial. Universidad de A Coruña. Datos INE

Haremos extensivo este análisis de tipo comparativo a los trabajadores dedicados a cada una de las ramas propuestas. A continuación expondremos las tablas y gráficos pertinentes.

Gráficos nºV.2.20-21-22







2.3.2. Gestión y planificación de la I+D en Galicia.

El Plan Gallego de Investigación y Desarrollo Tecnológico 1999-2001 indica que sobre la planificación de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación inciden en España, al menos, tres administraciones: La Autonómica Regional, la Administración General del Estado y la Unión Europea. Si bien es cierto que los objetivos estratégicos de cada una de ellas pueden tener su propio ámbito, a nadie se le escapa que cualquier acción del Plan Nacional ten su ejecución a través del Sistema Ciencia-Tecnología-Empresa de una comunidad autónoma repercute en ella, directa e indirectamente, y lo mismo ocurre con las acciones del Programa Marco de la UE. Por otra parte, las acciones de un Plan Autonómico, en la media que beneficia a la Comunidad Autónoma, benefician también a la vez al Estado y a la Unión Europea. No se puede olvidar que estamos en el Estado del las Autonomías y en la Europa de las Regiones. Estado y Europa que sin regiones se convertirían en conjuntos vacíos. De todos modos, la proximidad de la Región a su sector empresarial, así como su sistema de Investigación y Desarrollo Tecnológico, le concede una situación de privilegio para conocer sus deficiencias y los problemas que le afectan y también para disponer los elementos mas adecuados para su solución.

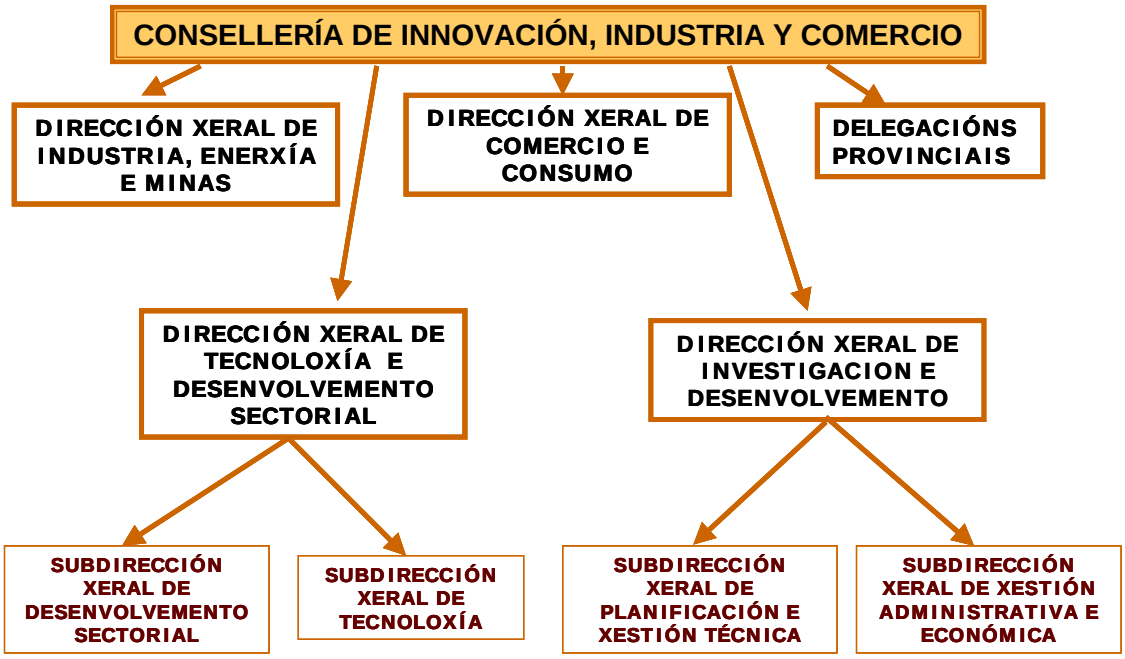
El análisis anterior realizado dentro del Plan Gallego de 1999-2001, conduce a dos reflexiones importantes, realizadas dentro de dicho Plan. La primer aconsiste en que la Comunidad Autónoma, como región, está llamada a desempeñar un papel fundamental e insustituible en el conjunto del proceso que nos ocupa. La segunda es que las tres administraciones citadas, están llamadas a entenderte y lograr un cierto grado de sintonía de cara al refuerzo mutuo de sus acciones y a lograr la necesaria optimización de recursos. Por otra parte, señala el citado plan gallego, que conviene recordar que las Administraciones del Estado y Europea tienen, o deben tener, como objetivo adicional el propiciar la cohesión entre regiones.

Plan Gallego de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2002-2005.

Los antecedentes de este Plan se encuentran en el Plan Gallego de Investigación y Desarrollo Tecnológico de 1999-2001 y en el Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia 2000-2006 (PEDEGA). El Plan Gallego de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica establece el marco de actuaciones de la política científica y tecnológica de la Xunta de Galicia para el período 2002-2005, siendo su principal objetivo impulsar el despegue económico y social de Galicia mediante el incremento de la capacidad científico-tecnológica, la participación de las empresas en el proceso de innovación y la extensión de los beneficios de dicha investigación al conjunto da sociedad gallega. En este Plan, se señala que desde Galicia se debe propiciar un marco de actuación razonable, basado en principios de subsidiaridad, de complementariedad y de sinergia, en el que la Galicia desempeñe el papel relevante que le corresponde, dentro de un marco de colaboración con otras administraciones como la española y la europea, planteando la necesidad de definir instrumentos adecuados para llevarlo a la práctica. Un interesante esbozo de las bases de un Sistema Gallego de Innovación potente e dinámico en el horizonte del año 2010 se encuentra recogido en el Relatorio de Innovación Tecnológica. Galicia 2010, trabajo aporta sugerencias para un diagnóstico de la situación del Sistema Gallego de Innovación.

El gobierno de la Comunidad Autónoma ha creado dentro de su organigrama una Consellería para la Innovación, la Industria y el Comercio, cuyo organigrama se refleja en el gráfico siguiente:

Grafico V.2.23. – Organigrama da



Fuente: Elaboración Propia. Grupo Jean Monnet de Economía Industrial Europea. Universidade da Coruña. Datos: Xunta de Galicia

Dentro de los cometidos de la Dirección general de tecnología y desarrollo general y bajo la responsabilidad de la Subdirección general de desarrollo sectorial se encuentran los Servicios de gestión y cooperación empresarial y el servicio gallego de propiedad industrial (SEGAPI); mientras que de la Subdirección general de tecnología depende el servicio planificación industrial y fomento tecnológico. En cuanto a la Dirección general de investigación y desarrollo, se encarga de los servicios de apoyo a la investigación y de gestión técnica, a través de la Subdirección general de planificación y gestión técnica, y del servicio de gestión administrativa y económica del Plan Gallego de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica.

Entorno: Experiencia del PG de I+D 1999-2001.

El contexto internacional de globalización e internacionalización de la economía, así como la necesaria colaboración y cooperación entre distintos niveles de administraciones que trabajan en el ámbito de la investigación desarrollo e innovación, se pone de manifiesto en las primeras reflexiones del Plan Gallego de I+D 1999-2001, donde se pone de manifiesto la necesidad de que Galicia asuma plenamente el

protagonismo que le corresponde, centrando su atención en su propio desarrollo, en su sector productivo, en su sistema de CTE y en poner en marcha su propio Plan Gallego de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Innovación (PGIDT), con la finalidad de aumentar el potencial endógeno innovador de las empresas gallegas y también crear en su entorno condiciones favorables para la competitividad.

La normativa pertinente en el caso de Galicia se enmarca en el contexto de la Constitución española, el Estatuto de Autonomía de Galicia y la Ley 12/1993 de Fomento de la Investigación y de Desarrollo Tecnológico de Galicia, tomando, naturalmente en consideración la normativa nacional y europea al respecto. Para elaborar el plan 1999-2001 se han analizado los informes COTEC sobre tecnología e innovación, y diversas publicaciones nacionales y de la Comisión Europea; para evaluar la situación socioeconómica gallega se han utilizado diversas publicaciones e informes, del Consello Económico y Social (CES), del IGE, así como del IDEGA.Se han realizado diversas jornadas de amplia convocatoria para conocer las inquietudes y necesidades de los grupos de investigación, sobre investigación marina, agropecuaria, de medio ambiente y biotecnología en el ámbito agropecuario; que se han complementado con asistencia a congresos internacionales. Una pieza clave en el acercamiento a las necesidades socioeconó0micas gallegas lo constituyeron las cinco encuestas realizadas sobre:

- Situación de las empresas gallegas en IDT e Innovación.
- Interés de las empresas gallegas en proyectos de IDT e innovación.
- Análisis de las necesidades de las empresas gallegas en materia de innovación.
- Necesidades tecnológicas de la empresa gallega. Sector pesca.
- Necesidades tecnológicas de la empresa gallega. Sector Agroalimentario.

El tejido empresarial.

Como resultado de las informaciones recogidas en las encuestas citadas, se ha podido diagnosticar que el Sistema de Ciencia-Tecnología-Empresa de Galicia tiene dos sectores principales que son la Agricultura y la pesca, cuya potenciación es necesaria, así como los aspectos medioambientales. Por lo que respecta al tejido empresarial gallego se ha constatado que, a pesar de que cada vez se concede mayor importancia al control de calidad, a la investigación y a la innovación, mostrando una clara actitud positiva sobre los temas de innovación, dentro de la política empresarial de las firmas gallegas no es frecuente encontrar la innovación, siendo ampliamente desconocidas las posibilidades de apoyo a través de los organismos correspondientes, por tanto es muy escasa la creación de empleo tecnológico, lo cual se hace más patente cuanto menor es el tamaño de la empresa; teniendo en cuenta que mas del 90% de las empresas gallegas tienen menos de cinco empleados y están muy diseminadas, el grado de innovación en la empresa es bajo, observándose, además, cierto grado de desconocimiento de los términos relativos a la innovación.

Las Universidades y OPIs

Las Universidades gallegas han demostrado jugar un papel muy importante en el desarrollo del conocimiento científico, especialmente en los últimos años, sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, con la creación de institutos de investigación y otros, las actividades investigadores y docentes de las universidades no están determinadas por necesidades de su entorno socioeconómico en el grado que razonablemente sería deseable, y su capacidad de respuesta a las necesidades cambiantes, en el momento de elaborar el PG 1999-2001 se mostraban todavía escasas.

Centros tecnológicos.

En el momento de despegue de los planes gallegos de I+D+i las infraestructuras de apoyo a la innovación se encuentran escasamente desarrolladas y débilmente vinculadas al sector empresarial, esta situación de vínculos poco efectivos entre los organismos generadores de investigación y las empresas será abordada por los planes citados.

Esta perspectiva hace que las primeras preocupaciones gallegas en el terreno que nos ocupa se dirijan a generar un sistema integrado y coordinado, sinérgico con el nacional y los europeos, que priorice objetivos y concentre recursos, para potenciar la transferencia de tecnología a las empresas y la participación de las mismas, de modo que sea la demanda empresarial la impulsora del sistema; se considera necesrio incluir la innovación como programa y generar mecanismos de seguimiento, corrección y planificación. Una meta paralela será incrementar la concienciación social sobre la importancia del conocimiento tecnológico y su aplicación empresarial. La investigación básica debe ser, pues, el soporte permanente el sistema.

La tabla que siguiente muestra la evolución de los gastos internos totales en I+D en % de PIB para las CCAA, se han señalado los datos correspondientes a Galicia y los nacionales, para centrar la comparación con la evolución global, en ambos casos se aprecia un incremento porcentual paralelo, reflejado también en el grafico correspondiente y que indica un esfuerzo para impulsar el conocimiento tecnológico en todo el territorio nacional que también Galicia está acometiendo11. El presupuesto del PG 2002-2005 es de , mientras que la dotación del PG 1999-2001 era de 22.000 millones de pesetas.

El Plan gallego de investigación e desarrollo tecnológico 1999-2001 desarrolló su actividad ordinaria en tres ejes funcionals: formación de capital humano, dotación de infraestructuras científico-técnicas y ejecución de proyectos de investigación y desarrollo e innovación, especialmente los de carácter aplicado y empresarial. Destaca la participación de las empresas en el mismo, que alcanzaron el 40% del total de los fondos distribuidos. Durante a vigencia de este plan se mejoró la dotación de becas destinadas a formar personal dedicado a actividades de I+D, se avanzó en la ordenación de los grupos de investigación del Sistema Público de I+D mediante su clasificación como grupos en formación, consolidados y de

[11] Tal como establece la Ley 12/1993 que señala que que "é necesario apostar pola creacióndun sistema de coordinación dos recursos da investigación, de forma eficaz, para que a investigación sexa motora de desenvolvemento productivo de Galicia".

excelencia, y ise incentivó la excelencia, así como la participación de los grupos en programas europeos y nacionales. A expensas de una valoración rigurosa, o plan permitió disponer de un diagnóstico experimental sobre el comportamiento del Sistema de Innovación Tecnológica de Galicia.

2.3.3. Objetivos del PG 2002-2005.

El Plan gallego de investigación, desarrollo e innovación tecnológica centra su actuación en diez puntos básicos que inciden sobre las cuestiones antes puestas de manifiesto como importantes para la innovación en Galicia. Estas cuestiones son, en lo esencial, coincidentes con las propuestas por el PN, al menos en cuanto a los temas sobre los que incidir, si bien se muestran diferencias ligadas a las diferentes situaciones de partida, por ejemplo, mientras que el Plan Nacional pretende "ampliar" la conciencia social sobre la importancia de la innovación, el Plan Gallego se propone "crear" dicha conciencia. Este grupo de metas serían el equivalente a los llamados "objetivos estratégicos" por el PN. El PG plantea una relación de puntos más concretos que agrupa bajo la denominación común de objetivos operativos y cuyos aspectos fundamentales se agrupan en cuatro áreas. La primera aborda la necesidad de articulación, desarrollo y fortalecimiento del SGI, y se propone llevarla a cabo a través de programas sectoriales, horizontales y de forma especial por los programas de transferencia de tecnología de redes. El segundo apartado atiende al modo de favorecer del desarrollo de todos los sectores económicos y sociales de Galicia, para que estén dotados de los medios suficientes para investigar, desarrollar e innovar y para ello se establecen trece programas sectoriales, así como los programa de apoyo a la innovación en empresas dentro de los programas horizontales. En el tercer grupo se analiza la importancia de ciertos sectores concretos y el impulso que deben tener desde el PG, dichos sectores son principalmente la acuicultura y las tecnologías de la información, ambos deberán ser atendidos por las acciones estratégicas del Plan. Finalmente, se destina el último apartado al planteamiento de un programa de sensibilización social sobre la investigación, el desarrollo y la innovación.



Fuente: Elaboración Propia. Grupo Jean Monnet de Economía Industria. Universidad de A Coruña.
Datos: PG 2002-2005

A) Objetivos estratégicos.

Entre los objetivos de tipo estratégico, el PG considera importante la conciencia social sobre la importancia de la investigación, que debe ser creada en Galicia, como punto importante para la consecución del desarrollo del Sistema Gallego de innovación y fomentar la coordinación con los Planes Nacional español y Marco europeo, en el ámbito exterior y en el ámbito interior consolidar entre distintas consellerías, así como la cooperación entre la ordenación de los recursos públicos de investigación y articulación del Sistema Gallego de Innovación. Se plantea la pontenciación de las áreas tecnológicas clave, sin ser excluyente con ninguna, intentando mejorar la calidad de I+D+i gallega para lograr las metas propuestas de excelencia. Por otra parte, atendiendo a las necesidades puestas de manifiesto en torno a la escasez de capital humano en este terreno, se propone incrementar el capital humano dedicado a I+D+i tanto en el sector público como en el privado y hacer llegar las actividades de I+D+i al mayor número posible de empresas aunque se encuentren geográficamente muy diseminadas. El PG plantea que estas metas pueden resumirse en un triple objetivo:

> Articular, desarrollar y fortalecer el Sistema Gallego de Innovación, actuando sobre sus puntos débiles e tratando de optimizar los recursos disponibles.
>
> Favorecer el desarrollo de los sectores económicos e sociales de interés para Galicia, fomentando el incremento de las actividades de I+D+i.
>
> Potenciar el despegue de alguno de esos sectores en los que un incremento significativo de los recursos económicos dedicados a I+D+I acelerará su mejora, generando un efecto multiplicador en su desarrollo.

B) Objetivos operativos.

De las cuatro grandes áreas en las que el PG clasifica estos objetivos, la primera de plantea la necesidad de articulación, desarrollo y fortalecimiento del SGI, que concreta en medidas como el desarrollo de parques científicos y tecnológicos, creación de nuevos centros tecnológicos y potenciar los ya existentes, generar estructuras que favorezcan la investigación, promover la formación de grupos de investigación, impulsar la movilidad del capital humano y la transferencia de conocimientos entre investigadores y miembros del sector empresarial, aumentar la captación de fondos procedentes de otros programas nacionales o internacionales, entre otras medidas impulsoras para I+D+i, los objetivos referidos anteriormente se abordarán mediante programas horizontales y sectoriales. En este aspecto se aprecia también cierto paralelismo con el PN, cuando se refiere a los planes estratégicos.

La segunda cuestión importante planteada es la dotación de medios suficientes para favorecer el desarrollo de todos los sectores económicos y sociales de Galicia que los demanden. La propuesta incluye la disposición de un grupo de programas adecuada a la distribución sectorial gallega, de forma que todos tengan cabida en el Plan, pero sin infrautilizar recursos; aumentar la participación empresarial en las

actividades de I+D; favorecer la creación de laboratorios y departamentos de I+D en las empresas y poner en práctica programas encaminados a detectar y promover proyectos de investigación en las empresas.

El impulso decidido de algunos sectores concretos, claves para Galicia, como son la acuicultura de peces, para que se pueda alcanzar un liderazgo nacional e internacional a través de la excelencia investigadora, teniendo presente la racionalización de la producción y procurando la presencia de los productos gallegos en todos los mercados, aumentando al mismo tiempo, las especies ofrecidas. Otro sector importante es el relativo a las tecnologías de la información para facilitar su absorción por parte del resto de los sectores productivos, se plantea el doble objetivo de impulsar el crecimiento del nuevo sector y potenciar otros sectores a través de este.

La concienciación social, que hemos citado anteriormente, merece un espacio aparte, que el Plan le dedica vinculado al diseño de un Plan de sensibilización social incluido entre los programas horizontales.

Los programas generales, sectoriales y horizontales presentados en el Plan Gallego se reflejan en el cuadro siguiente.

Tabla V.2.13. Políticas de apoyo a la I+D+I.

PROGRAMAS			%
Promoción general de la investigación			23,49
PROGRAMAS SECTORIAIS	Recursos naturales	Recursos agropecuarios	15,77
		Recursos mariños	
		Biodiversidade e Recursos forestais	
		Recursos enerxéticos e mineiros	
	Tecnoloxías para a innovación	Biotecnoloxía e tecnoloxías farmacéutica e das ciencias da saúde	24,11
		Tecnoloxías da alimentación	
		Tecnoloxías ambientais	
		Tecnoloxías dos materiais	
		Tecnoloxías da construcción e da conservación do patrimonio	
		Tecnoloxías da información e as comunicacións	
		Deseño e producción industrial	
	Servicios ó cidadán	Ciencias sociais Educación Saúde pública Turismo, ocio e deporte Dereito, economía e empresa	6,18
		Sociedade da información Relacións coa Administración Calidade de vida Aplicacións a sectores económicos	

PROGRAMAS HORIZONTAIS	Recursos humanos	Formación de investigadores e tecnólogos		11,57
		Inserción de investigadores e tecnólogos no Sistema Público de I+D		
		Inserción de investigadores e tecnólogos en empresas		
		Recuperación de investigadores e tecnólogos		
	Apoio á innovación en empresas	Formación	Aula de innovación	0,83
			IDIPYME	
			Programas de terceiro ciclo	
		Transferencia tecnoloxía	Foros de investigadores e empresas	2,79
			Carteira tecnolóxica	
			Apoio á creación de empresas spin-off	
			Mobilidade de investigadores	
			Apoio ós centros tecnolóxicos	
		Redes	Internacionalización das PEMES	0,89
			Promoción de relacións e asociacións entre empresas	
			Portal de ciencia e tecnoloxía de Galicia	
			Rede de organismos de interfaz	
			Mapa de servicios tecnolóxicos	
	Cooperación internacional	Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal Arco Atlántico Iberoamérica		0,49
	Sensibilización social	Premios de investigación e innovación		1,50
		Foro científico tecnolóxico		
		Presencia en medios de comunicación		
		Revista dixital		
		Actividades en centros de ensino non universitario		
		Colección “Investigación e Desenvolvemento”		
		Semana galega da ciencia e a tecnoloxía		
Accións estratéxicas		AE 1: Acuicultura		12,37
		AE 2: Sociedade da información no ámbito productivo		
TOTAL				100

Fuente: PG I+D+i 2002-2005.

Grafico V. 2.24.



Fuente: Xunta de Galicia

2.3.4. Sistema Universitario de Galicia y Red gallega de I+D.

El Sistema Universitario de Galicia.

La organización del Sistema Universitario Gallego permite distanciarse dos diseños tradicionales razonadamente. El desarrollo universitario en Galicia está condicionado por los principios de programación de la LOSUG, la eficacia organizativa de los centros y la atención positiva de los Gobiernos locales los campus.

A partir de 1990 el SUG queda configurado por tres universidades: A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo, con campus en las ciudades más importantes de Galcia: A Coruña, Ferrol, Santiago, Lugo, Vigo, Pontevedra y Ourense. Es en este momento cuando se aprecia un importante incremento en la investigación en la Comunidad Autónoma, dando cumplida explicación a los gráficos que sobre los gastos en I+D+i y personal investigador (total e invesigadores) se han comentado con anterioridad en este trabajo. Los datos están respaldados por la importante contratación de profesores-investigadores al amparo del crecimiento de las nuevas universidades, cuya tarea investigadora arroja sus frutos con algún período de retardo, como también se comprueba en los gráficos antes citados.

La producción científica en Galicia ha seguido un proceso creciente, según se desprende el Informe CINDOC, 2004, resumido en la siguiente tabla.

Tabla V.2.14. Producción científica en Galícia.

Años	1996	1997	1998	199	2000	2001	Total
Galicia	884	1.011	1.207	1.274	1.308	1.338	7.022
España	17.838	18.210	19.671	20.900	20.776	21.462	11.8257

Fuente: Informe CINDOC, 2004.

Red gallega de ciencia y tecnología (RECETGA).



La sociedad RETEGAL es el organismo encargado de gestionar en Galicia las infraestructuras, sistemas y servicios de telecomunicación y su mantenimiento. La Xunta ya instaló transmisores que dan cobertura a las principais ciudades12.. En estos momentos, Galicia dispone de la red más extensa de radio digital de toda España. Todo esto es posible gracias a la inversión de 1,8 millones de euros en la red de televisión digital. Proximamente se apliará la red de cobertura del 70% actual hasta el 80% de la población galega, cuo una inversión de 1,2 millóns de euros.

El servicio de la línea ADSL (Asymetric Dixital Suscriber Line), O servicio ADSL está comercializado por varios operadores, que se apoyan en rede de Telefónica: Retevisión, UNI2, Comunitel, Jazztel, Telefónica, Terra ou Telefónica Data, sin embargo la única empresa que realiza inversiones en cable en Galicia es el operador R, tras la renuncia de Telefónica. R comezó en las siete grandes cidades gallegas y en el Barco de Valdeorras, actualmente está realizando el cableado en Culleredo, Oleiros, O Milladoiro (Ames) y O Porriño; para continuar en Vilagarcía, Marín y Bertamiráns (Ames).

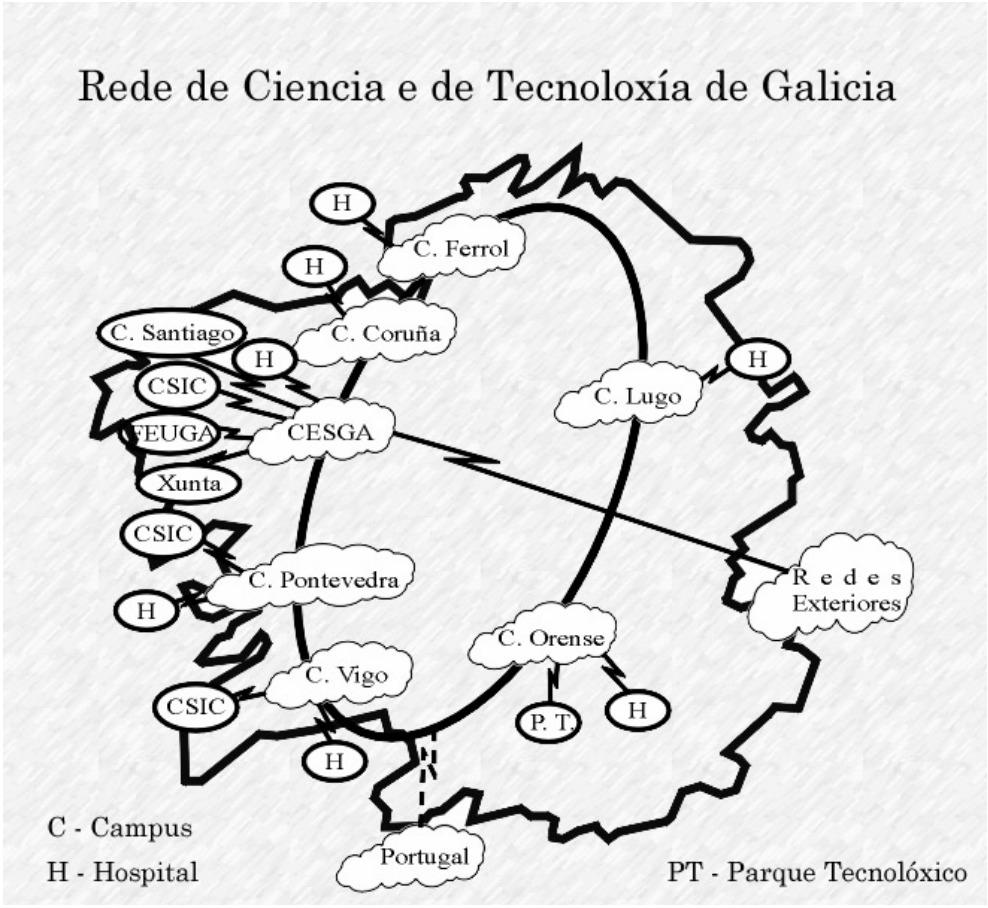


También se están desarrollando en Galicia otras redes de banda ancha, como las inalámicas, basadas en tecnologías LMDS (Local Multipoint Distribution Service, sistema de distribución local multipunto). En Galicia estas tecnologías son casi residuales, circunscribiendose practicamente a las ciudades de A Coruña y Vigo y a zonas de alta densidad empresarial. Esta tecnoloxía tambuén será la base del desarrollo del cable en las áreas de baija densidad de población, así como para llevar

[12] Desde los centros emisores do Pedroso (Santiago), Domaio (Vigo), Monte Faro (A Coruña y Ferrol), Lugo, Ourense e Pontevedra. En 2002 se instalaron nuevos equipos en los centros de Penamoa (A Coruña), Mesón do Vento, Xesteiras (Vilagarcía) y Lavadores (Vigo), completando así la cobertura de la zona por la que circula a autopista A-9 y las poblaciones limítrofes

a cabo la sustitución de la tecnología TRAC. Proximamente se iniciará la expansión de las infraestructuras de telefonía móvil de tercera generación UMTS (Universal Mobile Telecommunications System, sistema de telecomunicaciones móviles universal). En Galicia habrá cuatro operadores de esta tecnología: Telefónica Móviles, Vodafone, Amena e Xfera. Aún que se trata de telefonía móvil, el UMTS va a permitir conexiones de banda ancha y puede suponer una revolución para el sector; dependiendo del desarrollo podríase llegar a tener conexiones de velocidades hasta 2 Mbits/seg. La relevancia del segmento de la industria electrónica dentro de las TIC se pone de manifiesto al comprobar que, a pesar de suponer un 2% de las empresas do sector, genera una cuarta parte de la facturación total gallega y absorbe el 12% del persoal en este sector, Galicia lidera el mercado nacional gracias a su apuesta por la calidad. Son significativas las ventas al exterior, principalmente a Portugal e Iberoamérica. La Consellería de Industria e Comercio apuesta por el desarrollo de novas aplicacións y, en 2001 apoyó 110 proyectos, con inversiones inducidas de 10 millones de euros.

Grafico V.2.26.



La Red de Comunicaciones de la Comunidad I+D de Galicia, representada en el mapa, establece un sistema de que se extiende a lo largo de toda la geografía gallega, integrando los más significativos centros de I+D, que se podrían clasificar en tres grupos, según el ámbito en el que desenvuelvan su actividad:

1. Sistema Universitario de Galicia
    a. Universidad de Santiago de Compostela
    b. Universidad de A Coruña
    c. Universidad de Vigo
    d. Consellería de Educación y Ordenación Universitaria
2. Consello Superior de Investigacións Científicas
    a. Instituto de Investigaciones Marinas
    b. Instituto de Investigaciones Agrobiológicas
    c. Instituto Padre Sarmiento
    d. Misión Biológica
3. Otras Institucións de I+D
    a. Hospitales Públicos de Galicia. Unidades de I+D
    b. Centro de Investigaciones Forestales de Lourizán
    c. Centro de Investigaciones Lingüísticas e Literarias Ramón Piñeiro
    d. Instituto Oceanográfico Español
4. Servicios de RECETGA
    a. Supercomputación
    b. Visualización Científica
    c. Animación
    d. Gestión Universitaria
    e. Enseñaza en Remoto
    f. Multiconferencia
    g. Telemediña

2.3.5. Instituciones soporte e interfaces de innovación.

Las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRIs), vinculadas a las Universidades, son uno de los principales agentes del SGI. Son organismos interface que promueven dentro de la universidad la generación de proyectos acordes con las necesidades del entorno y facilita la transferencia de resultados de conocimientos cara a las empresas, entidades públicas y profesionales. En Galicia se cuenta con tres oficinas situadas en las universidades de A Coruña, Santiago y Vigo, cuya finalidad principal es dar a conocer la oferta tecnológica disponible y prestar sus servicios tanto a los grupos de investigadores como a

las empresas, sirviendo de puente transmisor de conocimiento entre los núcleos de investigación y la sociedad, especialmente el tejido empresarial.

En Ferrol se encuentra el Centro de Innovación y Servicios de Galicia, CIS Galicia Tecnología y Diseño (CIS Galicia), centro tecnológico creado en 1999 por la Xunta de Galicia, actualmente integrado en la Fundación para el fomento de la Calidad Industrial y Desarrollo Tecnológico de Galicia, que presta servicios de asesoramiento y formación con el objetivo de hacer llegar a las PYMES gallegas el conocimiento del diseño industrial y las tecnologías más innovadoras, para así mejorar su competitividad. Se centra en tres áreas de trabajo fundamentales: TICs, Diseño y desarrollo de productos y Tecnologías de la producción de calidad.

Red de Centros Tecnológicos de Galicia.

La Red de Centros surge como consecuencia del convenio de colaboración firmado entre la Consellería de Innovavión, Industria e Comercio de la Xunta de Galicia y los centros tecnológicos emplazados en la comunidad gallega, para la creación de un marco de trabajo coordinado dentro del Plan Gallego de Investigación, Desenvolvemento e Innovación Tecnolóxica 2002-2005. Este plan prevé en sus programas horizontales el apoyo a los centros tecnológicos de Galicia que participan como ejecutores de proyectos y como movilizadores de las actividades de I+D en el conjunto del sistema. Con este apoyo la Dirección Xeral de I+D pretende potenciar las actividades de los centros tecnológicos gallegos, públicos o privados, favoreciendo iniciativas de tipo conjunto entre todos ellos.

Objetivos de la Red.

Esta Red pretende ser un mecanismo de trabajo coordinado entre todos los centros tecnológicos que operan en Galicia, de manera que se aprovechen todas sus potencialidades, contribuyendo a alcanzar la calidad total en el sistema gallego de innovación. Se pretende también favorecer el apoyo al desarrollo de acciones precisas para la difusión de conocimiento, información y promoción de la ciencia y la tecnología, así como la prestación de servicios a las empresas.

ENTIDADES DE I+D

UNIVERSIDADES

Universidade de A Coruña

Universidade de Santiago de Compostela

Universidade de Vigo

CENTROS TECNOLÓGICOS

Centro de Innovación e Servicios da Madeira - CIS Madeira

Centro Tecnológico Armando Priegue (AIMEN)

Centro Tecnológico de la Automoción (CTAG) de Galicia

Centro Tecnológico del Mar (CETMAR)

Centro Tecnológico Nacional de Conservación de Productos de Pesca (ANFACO-CECOPESCA)

CIS Galicia Tecnoloxía e Deseño

Instituto de Cerámica

Instituto de Electrónica Aplicada Pedro Barrié de la Maza

Laboratorio de Medio Ambiente de Galicia

Parque Tecnolóxico de Galicia

Rede de Centros Tecnóloxicos de Galicia (RETGALIA)

Sociedade Anónima de Xestión do Centro de Supercomputación de Galicia (CESGA)

CENTROS PÚBLICOS DE INVESTIGACIÓN

Centro de Investigacións Agrarias de Mabegondo

Centro de Investigacións Forestais e Ambientais de Lourizán

Centro de Investigación Lingüística e Literaria "Ramón Piñeiro"

Centro de Investigacións Mariñas (CIMA)

Centro Oceanográfico de A Coruña

Centro Oceanográfico de Vigo

Estación de Viticultura e Enoloxía de Galicia (EVEGA)

Estación Fitopatolóxica de Areeiro

Instituto de Estudios Galegos "Padre Sarmiento

Instituto Español de Oceanografía (IEO)

Instituto de Investigaciones Agrobiológicas (CSIC)

Instituto de Investigacións Mariñas (CSIC)

Laboratorio de Mouriscade

Misión Biológica de Galicia (CSIC)

OTROS

Centro de Control de Calidade do Medio Mariño

Centro Experimental de Agricultura Baixo Miño

Fundación Empresa-Universidade de Galicia (FEUGA)

Instituto de Promoción Económica (IGAPE)

Instituto Tecnolóxico de Galicia

Laboratorio Agrario e Fitopatolóxico

Laboratorio de Consumo de Galicia

Laboratorio de Metais Preciosos de Galicia

Laboratorio de Metroloxía de Galicia

Laboratorio de Sanidade e Producción Animal de Lugo

Laboratorio Interprofesional Galego de Análise do Leite

INSTITUTOS ESTATÍSTICOS

Estadísticas Europeas (EUROSTAT

Instituto Galego de Estatística (IGE)

Instituto Nacional de Estadística (INE)

2.4. INNOVACION, TECNOLOGIA Y SISTEMA PRODUCTIVO EN GALICIA.

2.4.1. El contenido tecnológico del sistema productivo de Galicia.

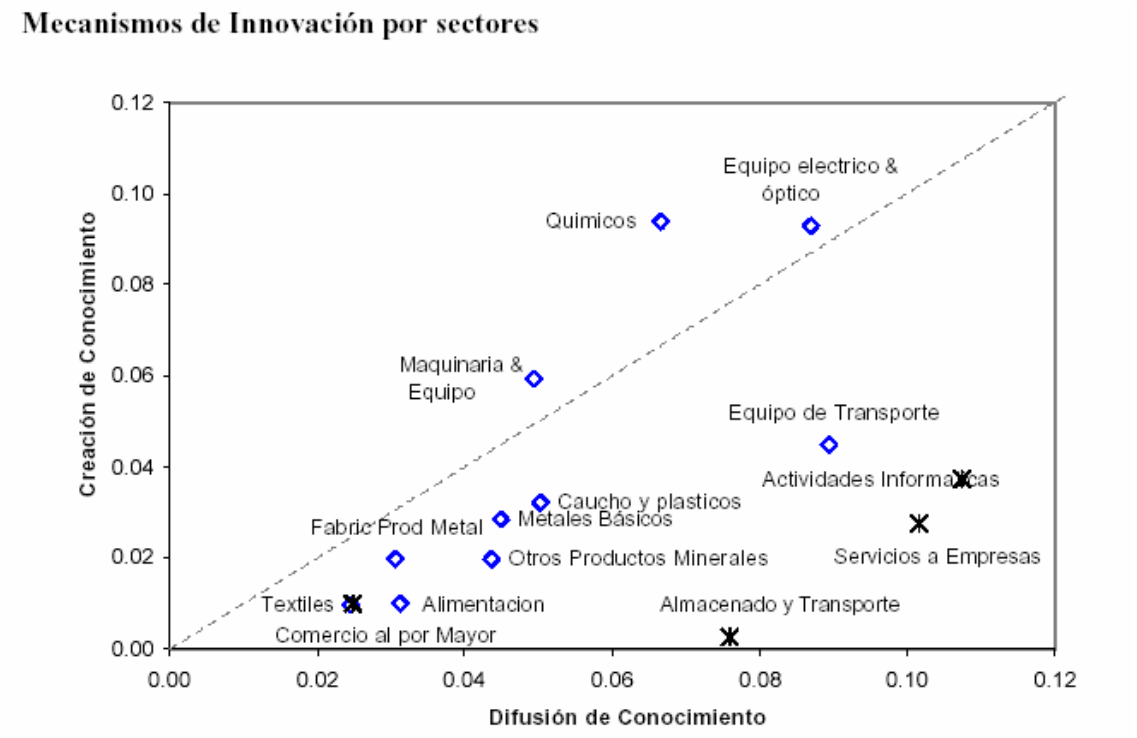
Uno de los métodos utilizados habitualmente para aproximar el grado de desarrollo tecnológico de los sistemas productivos consiste en recurrir a una clasificación sectorial con arreglo a niveles tecnológicos. En lo que sigue utilizaremos la clasificación habitual de sectores de alta y media tecnología según los códigos CNAE que se popularizó en los informes de la OCDE.

En el campo de los sectores de servicios se desarrollaron los conceptos de servicios intensivos en conocimiento y, en particular, en alta tecnología. También recurriremos aquí a la clasificación habitual según códigos CNAE.

Esta clasificación sectorial si bien un tanto genérica y aproximativa, encuentra sin embargo una justificación importante en las especificidades propias de la utilización y el papel de la tecnología en las estructuras competitivas de los distintos sectores. Sin embargo los estudios realizados últimamente tienen que reforzar la idea de que los sectores habitualmente considerados de mayor tecnología son los que poseen también un mayor peso en cuanto a innovación basada en la creación del conocimiento.

Seguidamente se ofrecen los modelos básicos de innovación en los distintos sectores basándose en la clasificación de los indicadores de los tableros de resultados de innovación de la Unión Europea en dos grandes ejes o dimensiones: la creación y la difusión del conocimiento.

Gráfico V.2.27.



Fuente: European Innovation Scoreboard, EIS, 2004.

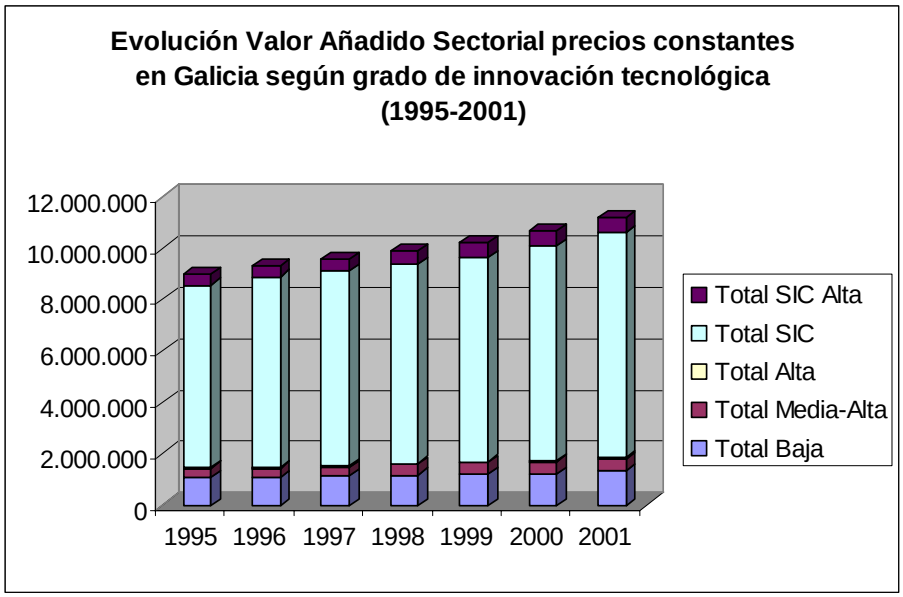
La generación de innovación tecnológica en Galicia ha tenido, al igual que en España, una tendencia creciente en los últimos años. Si observamos los datos publicados tanto por las fuentes oficiales (INE e IGE), se observa una presencia cada vez mayor en la economía gallega. Sin embargo el *gap* existente sigue siendo todavía elevado en términos relativos pues España también posee un importante diferencial tecnológico con el resto de Europa y con Estados Unidos, cuestiones por las cuales, tanto el Gobierno Autonómico como el del Estado han desarrollado diversos planes que palien en la medida de lo posible esta diferencia, temas estos tratados en un apartado anterior de este trabajo.

Es de interés el analizar las cifras comparadas tanto de generación de valor añadido como de empleo de Galicia con España por parte de los distintos sectores empresariales gallegos y españoles. En ella se puede observar como la presencia en la economía de los sectores que realizan innovación tecnológica es cada vez mayor, sobre todo en lo referente a los sectores intensivos en conocimiento (SIC), consecuencia de la tercialización de la economía y de la introducción cada vez mayor de servicios telemáticos a través de Internet y de las tecnologías móviles.

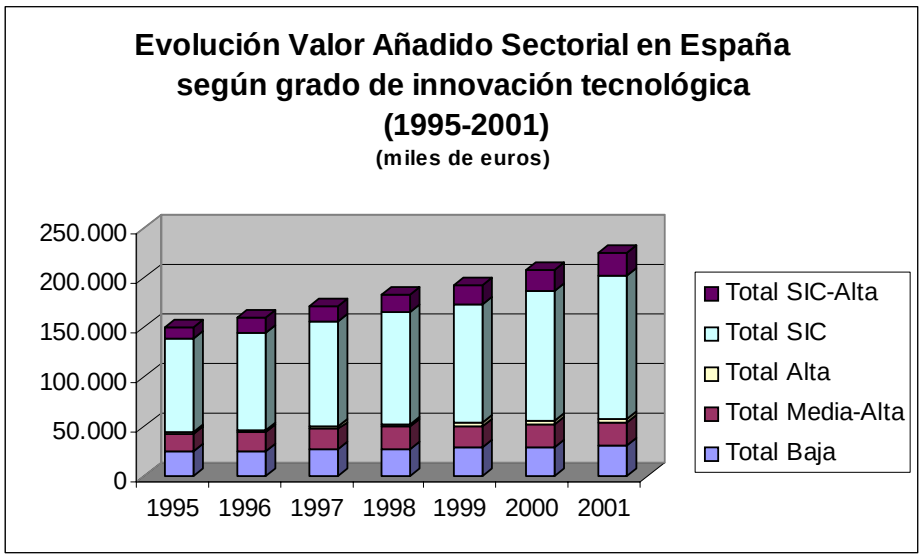
Ello, no obstante, no es indicativo de que se esté realizando innovación tecnológica por parte de la estructura empresarial gallega pues, como veremos más adelante, la mayor parte de la generación de

riqueza en Galicia viene a través de sectores que no desarrollan innovación y, en todo caso, adoptan tecnologías creadas desde el exterior.

Gráficos V.2.28-29



Fuente: Instituto Galego de Estadística, Contas Económicas, Serie 1995-2001.

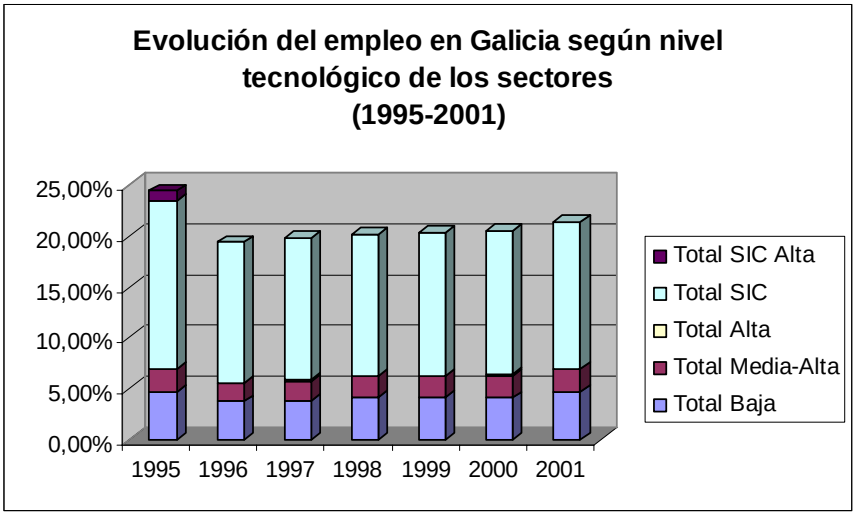


Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Contabilidad Nacional, Serie 1995-2001.

Sin embargo, a pesar de ese crecimiento en términos de valor añadido de los sectores innovadores tanto en España como en Galicia, en términos de empleo no se aprecia una evolución similar sino más bien un

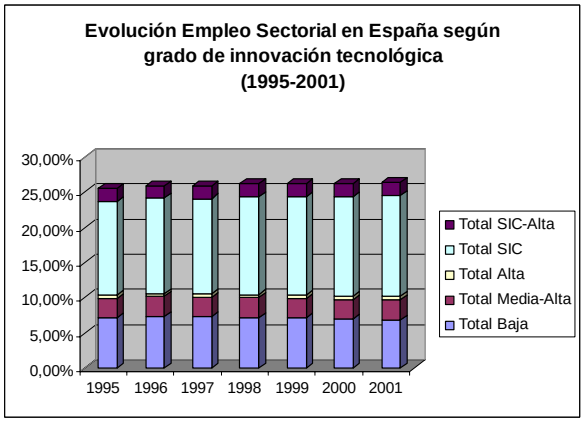
estancamiento, representando durante toda la serie, un 20% del empleo total en Galicia y poco más del 25% en el caso español. Ello sin embargo no es indicativo de un problema de formación o de titulados en el sistema educativo español, sino más bien en una falta de compromiso hasta la fecha por parte tanto de la Administración Pública como de la empresa privada, debido a que este sector suele tener unos períodos de retorno de la inversión o *Payback* bastante elevados, aparte de la incertidumbre de poder obtener los resultados previstos para dicha inversión. De esta manera, la mayoría del empleo se encuentra concentrado en los SIC.

Gráfico nº V.2.30.



Fuente: Instituto Galego de Estadística, Contas Económicas, Serie 1995-2001.

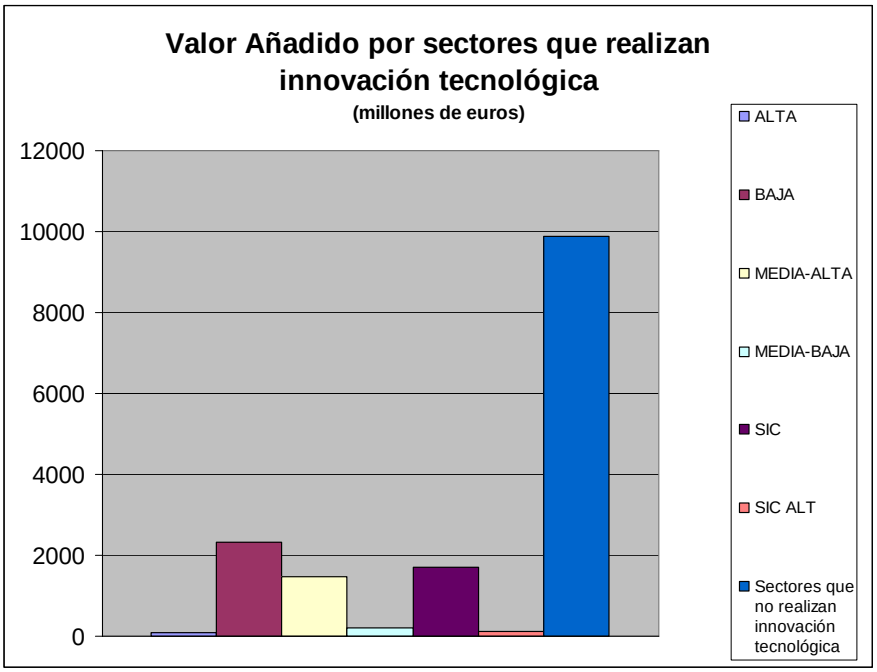
Gráfico V.2.31.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Contabilidad Nacional, Serie 1995-2001.

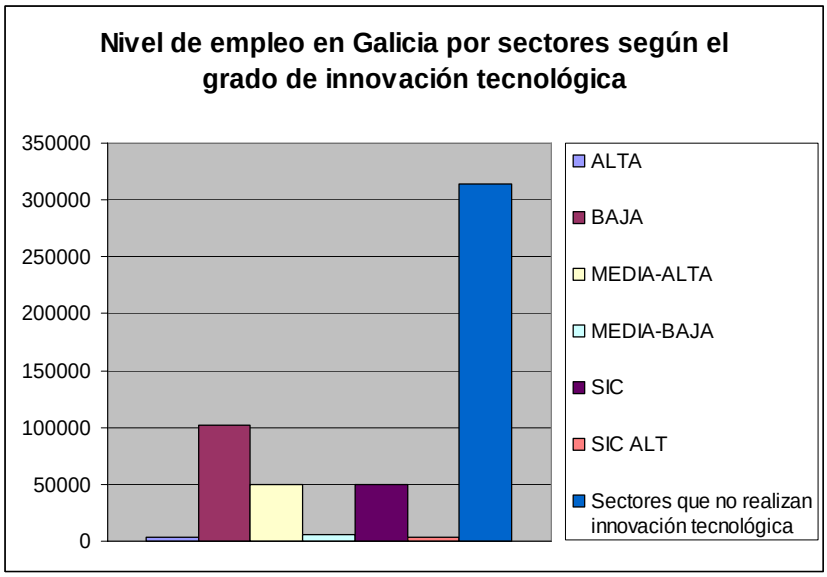
La primera cuestión a comentar respecto a la estructura empresarial gallega y su capacidad y/o grado de innovación tecnológica es que es muy baja, hasta el punto de que, si lo medimos desde el punto de vista del valor añadido, apenas representa el 37%. Para realizar nuestro estudio hemos considerado los sectores CNAE 93 y aplicando la clasificación de la OCDE en lo referente a los sectores que realizan innovación tecnológica y diferenciando entre su capacidad tecnológica y si son servicios intensivos en conocimiento (SIC). También, desde el punto de vista de empleos generados por la red empresarial gallega, observamos esa misma tendencia.

Gráfico V.2.32.



Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña a partir de Ardan 2004.

Gráfico V.2.33.

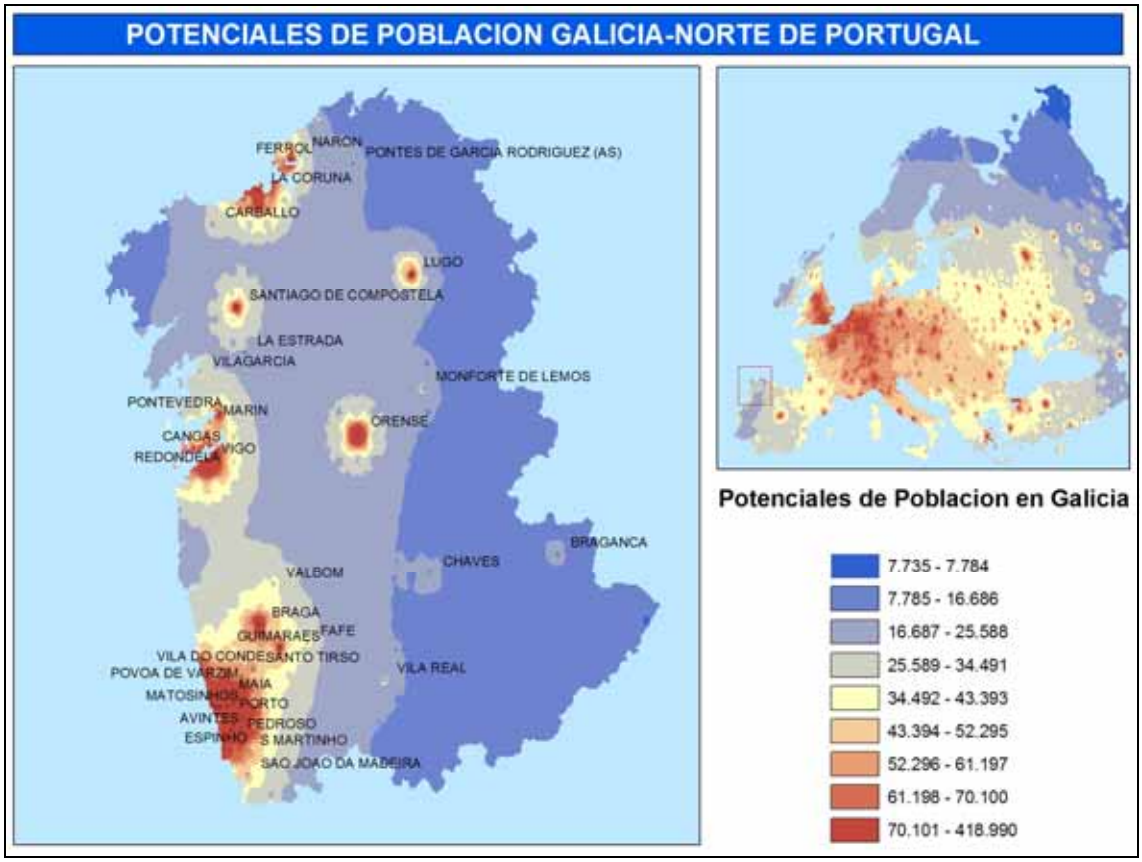


Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña a partir de Ardan 2004.

2.4.2. Estructura territorial, tecnología e innovación.

La distribución espacial de la población en el Norte de Portugal está mucho más concentrada en torno a Porto de lo que ocurre en Galicia. Donde se articula un conjunto de dos grandes concentraciones, Coruña-Ferrol en el norte, y Vigo-Pontevedra en el sur, con una clara conexión de la comarca del Salnés (cuya cabecera es Villagarcia) en el área funcional de Pontevedra. Santiago ocupa una posición central en la dorsal atlántica y el área de Ourense muestra una vinculación clara con el eje atlántico gallego y del Norte de Portugal, algo que ocurre en mucho menor medida en Lugo y en las comarcas interiores, como es el caso de la Terra de Lemos en torno a Monforte.

El siguiente mapa de potenciales de población, muestra la estructura territorial de Galicia y el Norte de Portugal, los potenciales de población de sus principales ciudades y su inserción en espacio europeo.



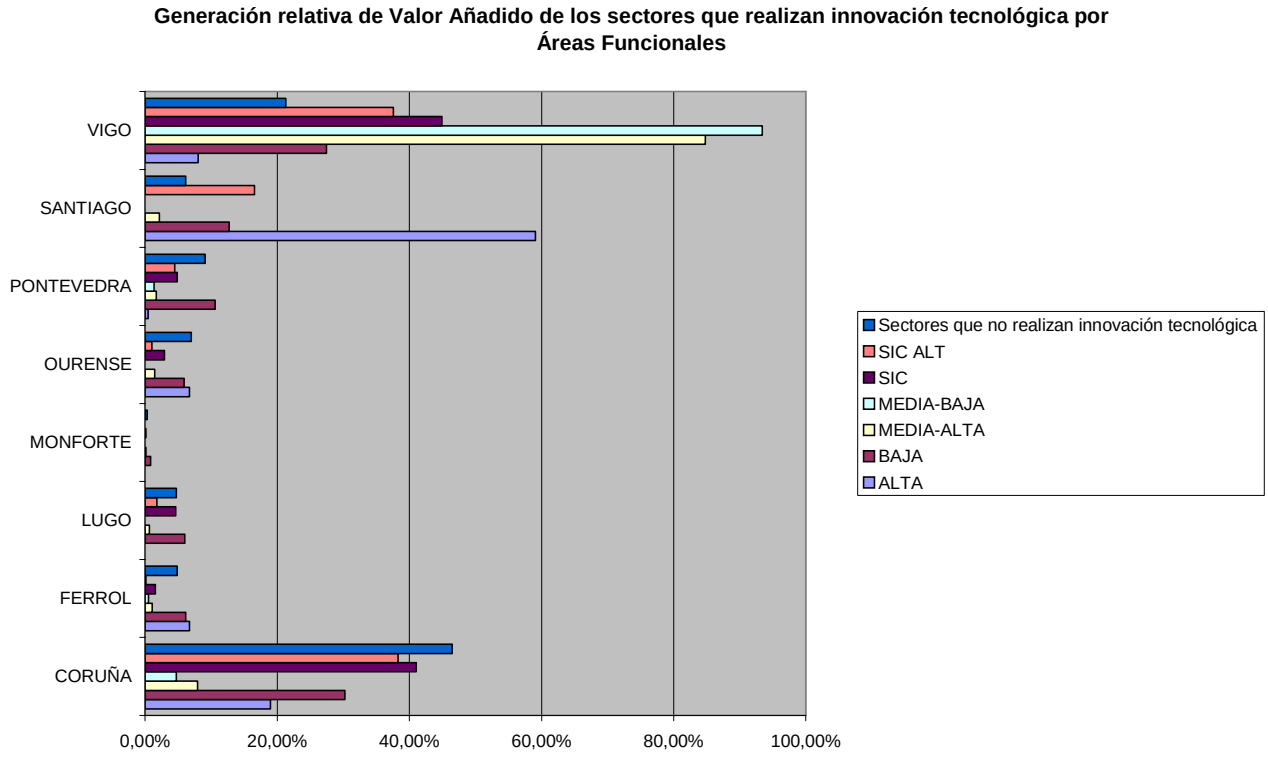
Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña.

El estudio por áreas territoriales de la actividad productiva del conjunto empresaria con organización en sociedades (ARDAN, 2004) permite considerar las pautas de de agrupación espacial de los sectores de mayor contenitdo tecnológico y de conocimiento en Galicia. Una aproximación a las posibilidades y potencialidades de I+D en las principales áreas metropolitanas y ciudades de Galicia.

Un hecho observable es que, dentro de los sectores que realizan innovación tecnológica en Galicia, aunque el peso de la alta tecnología es casi testimonial, existe una presencia de sectores de tecnología media-alta en crecimiento. Estos sectores, siempre según la clasificación que la OCDE hace de los sectores CNAE que realizan innovación tecnológica, incluyen básicamente a aquellos dedicados a la maquinaria, el equipo mecánico y el material eléctrico, en el cual existe una importante presencia en Galicia, aunque concentrada en el Área Funcional de Vigo. De hecho de las diez primeras empresas de innovación tecnológica media-alta en cuanto al número de empleados, nueve se encuentran en Vigo y centradas en la industria de la automoción cuya cabecera es la factoría de Citroën Hispania de Vigo.

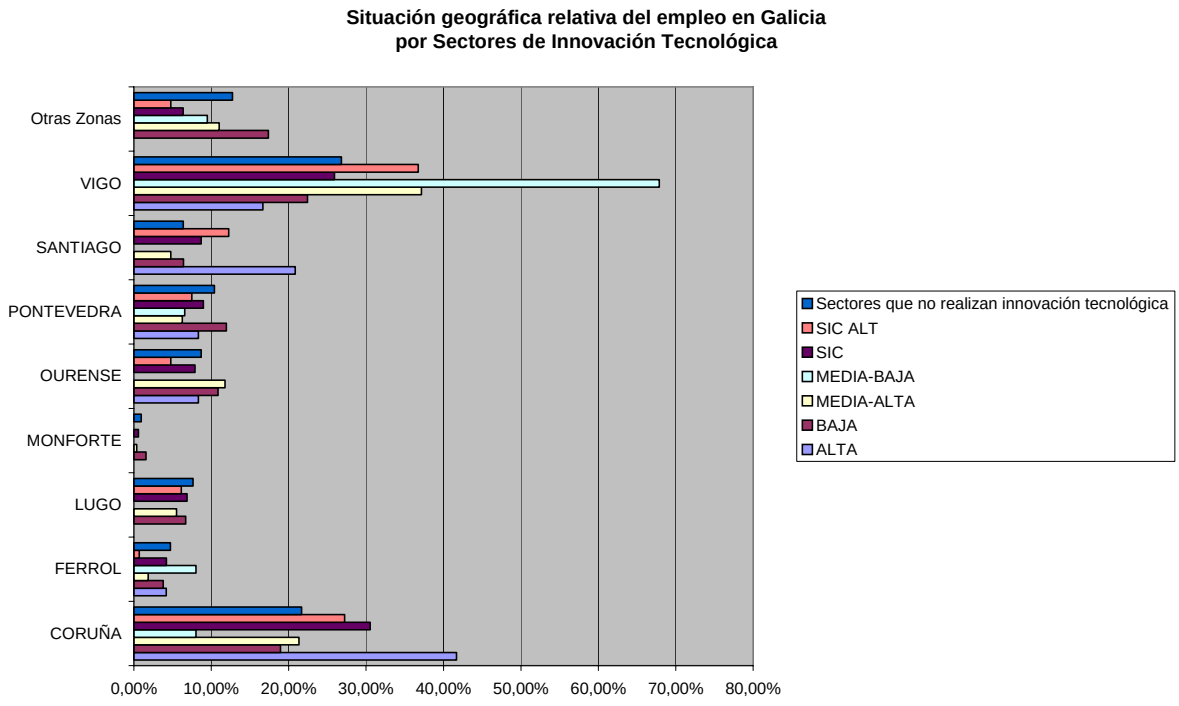
Vigo es, desde el punto estadístico, la principal central empresarial gallega desde el punto de vista de la innovación tecnológica: concentra la mayor parte de las empresas y por tanto del valor añadido y del empleo en Galicia que realiza innovación tecnológica, tanto industrial como de servicios. Sin embargo es Santiago la principal área funcional de Galicia en la que se concentran las empresas que desarrollan alta tecnología, aunque impulsada principalmente por una empresa de gran arraigo en Galicia: Televés.

Gráfico V.2.34



Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña a partir de Ardan 2004.

Gráfico V.2.35.



Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña a partir de Ardan 2004.

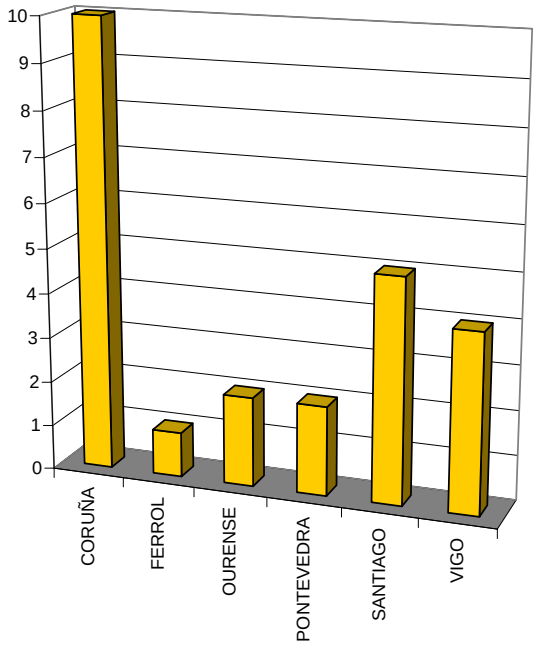
Como se puede apreciar en el gráfico superior, es en las grandes áreas urbanas en donde se concentra la mayor parte de la innovación tecnológica que se realiza en Galicia. Sin embargo se aprecia claramente que, mientras el norte sigue una estructura empresarial más tradicional que podríamos denominar como receptora de tecnología, el sur es bastante más dinámico en lo referente a este aspecto concentrando la mayor parte de las inversiones destinadas a la innovación. Por último decir que en el centro de Galicia la presencia es casi testimonial, mostrando la tendencia de concentración de la riqueza en la fachada costera en detrimento del interior.

Si bajamos el análisis por sectores y observamos donde se sitúan las empresas de Galicia en función de su grado de innovación tecnológica, vemos como esa generación de riqueza es paralela a la situación de las empresas en función del grado de innovación tecnológica que realicen. Así, y como se comentó anteriormente, la presencia de empresas de un nivel de innovación tecnológico alto es casi testimonial (24 empresas partiendo de los datos de Ardán 2004), la mayoría de las empresas con un alto grado de innovación se localizan en Santiago.

A pesar de ello, se observa que la mayor cantidad de empresas que realizan un nivel de innovación alto se encuentra en el área de influencia de A Coruña debido a la gran cantidad de superficie empresarial que existe en toda su área de influencia.

Gráfico V.2.36.

Ubicación de las empresas de Nivel Tecnológico Alto por Áreas Funcionales de Galicia

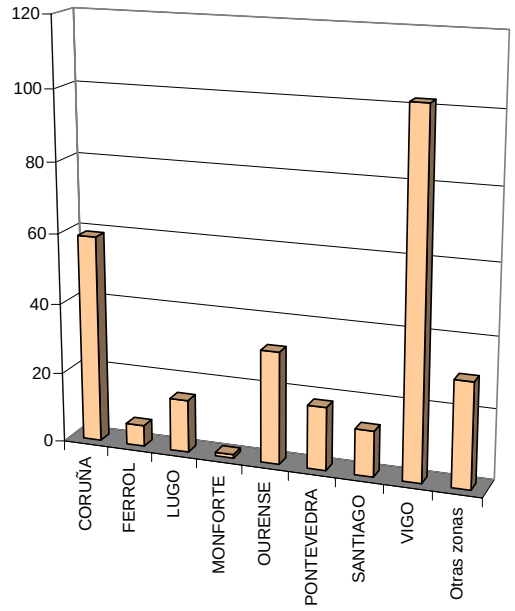


Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña a partir de Ardan 2004.

Respecto a las empresas de nivel tecnológico medio-alto, la gran mayoría de ellas se encuentran en la zona de influencia de la ciudad de Vigo, perteneciendo en su mayoría al cluster del automóvil, sector con una gran presencia en dicha zona por la presencia de la factoría de Citroën.

Gráfico V.2.37.

Ubicación de las Empresas de Nivel Tecnológico Medio-Alto por Áreas Funcionales de Galicia



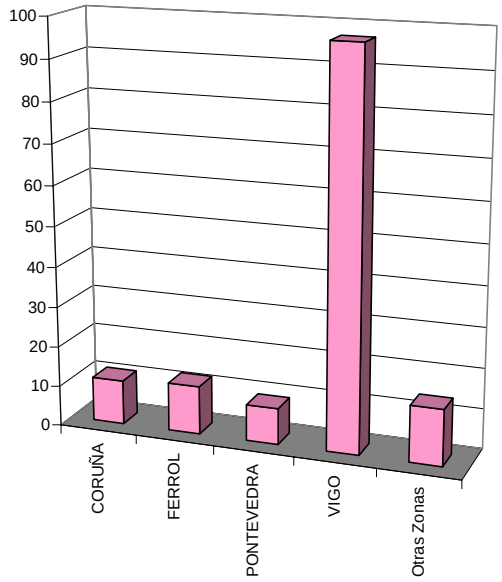
Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña a partir de Ardan 2004.

En lo referente al sector de media-baja tecnología, decir que en Galicia se centra en la Construcción Naval. Los datos indican que la mayor concentración se encuentra en la ciudad de Vigo, siendo las principales empresas las siguientes:

Destacar que la no presencia de la empresa IZAR radicada en el área funcional de Ferrol es debido a que su domicilio social se encuentra en Madrid. Sin embargo ya en esta tabla se puede apreciar como, además de Vigo, la siguiente ciudad que involucra en su mayor parte a este sector se encuentra en Ferrol como consecuencia de toda la industria auxiliar que trabaja para los astilleros de Fene y Ferrol.

Gráfico V.2.38.

Ubicación de las Empresas de Nivel Tecnológico Medio-Bajo por Áreas Funcionales de Galicia



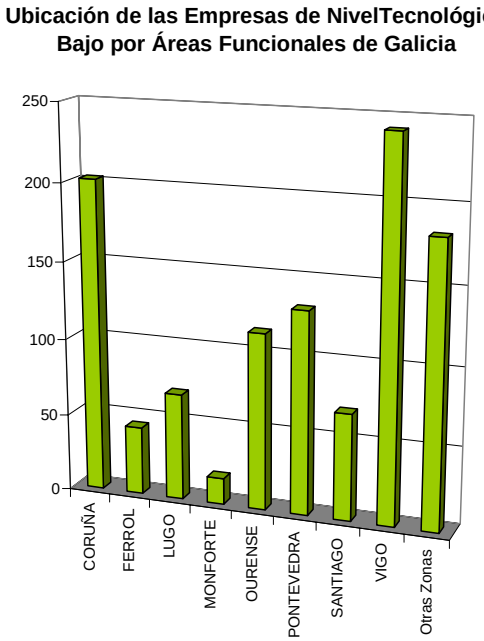
Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña a partir de Ardan 2004.

Finalizando con el sector industrial, como se destacó anteriormente, la gran mayoría de las empresas que realizan innovación en Galicia son de un perfil tecnológico bajo concentrándose en las dos grandes áreas urbanas e industriales que posee el territorio gallego. Este sector agrupa a un gran cajón de sastre del tejido empresarial gallego: desde la industria alimentaria hasta las artes gráficas, pasando por la industrial textil y el calzado.

Las principales empresas gallegas agrupadas en este sector de perfil tecnológico bajo son las siguientes:

En este caso vemos como no son sólo en los ayuntamientos que pertenecen al Eixo Atlántico donde se instalan empresas con este perfil tecnológico sino que existen otras áreas de Galicia que tienen una importante presencia. El caso más claro lo encontraríamos en la zona del Barbanza que posee una industria conservera muy importante.

Gráfico V.2.39.



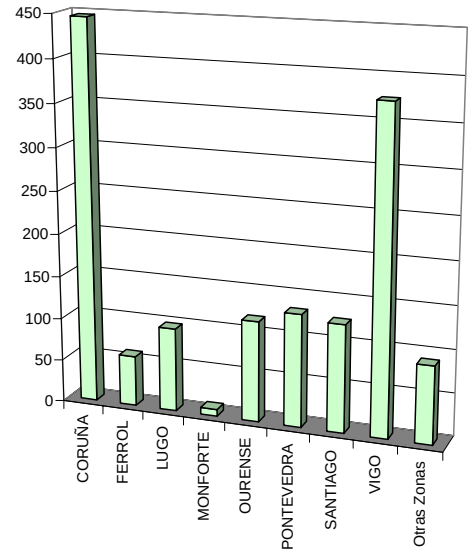
Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña a partir de Ardan 2004.

En lo que respecta al sector de los servicios intensivos en conocimiento, hemos visto que es el que mayor presencia en términos de riqueza y empleo tiene en Galicia. Bajando el análisis por el número de empresas situadas en las distintas áreas funcionales del Eixo Atlántico, vemos como la situación es muy similar al caso del sector industrial, concentrándose las empresas en las áreas poblacionales más grandes, Vigo y A Coruña.

Como sectores intensivos en conocimiento tenemos desde la intermediación a la sanidad, pasando por la educación, el asesoramiento inmobiliario o el transporte marítimo. Las principales empresas de Galicia en este ámbito son:

Gráfico V.2.40.

Ubicación de las Empresas de Servicios Intensivos en Conocimiento por Áreas Funcionales de Galicia



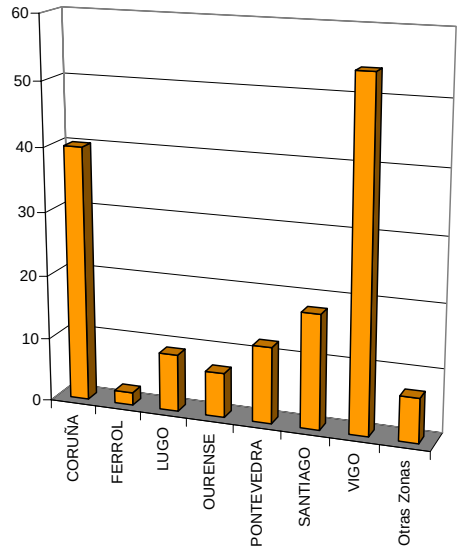
Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña a partir de Ardan 2004.

Finalmente, en el área de servicios de alta tecnología, en el que se encuadran telecomunicaciones, investigación y desarrollo y actividades informáticas, predomina la ciudad de Vigo sobre el resto en el número de empresas establecidas, siendo también A Coruña un importante foco en este grupo sectorial.

Las principales empresas agrupadas en este sector son:

Gráfico V.2.41.

Ubicación de las Empresas de Servicios Intensivos en Conocimiento de Alta Tecnología por Áreas Funcionales de Galicia



Fuente: Elaboración propia Grupo de Traballo Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea, Universidade da Coruña a partir de Ardan 2004.

2.4.3. Pautas de innovación.

Dos aspectos son importantes al considerar los procesos de innovación y la forma en los estos se desarrollan, en primer lugar, los aspectos relativos a la innovación en sí misma, debiendo considerar aspectos de la innovación empresarial de carácter no-tecnológico, vinculada más al cambio en los métodos de organización, gestión empresarial que en los nuevos desarrollos de I+D, y las propias pautas del y tipología de los procesos innovadores. En segundo lugar, deben considerarse las características propias de la innovación con arreglo a las especificidades de los distintos sectores productivos, algo que se inicia con las clasificaciones iniciales de la OCDE sobre el contenido tecnológico de los distintos sectores y que se concreta más con la consideración de los mecanismos de creación o difusión de conocimiento y tecnología que predominan en las distintas áreas sectoriales.

El cambio no-tecnológico.

Los resultados presentados en los informes europeos de competitividad y en otras fuentes de evidencia sugieren que la brecha de competitividad entre los US y la UE no depende solamente del progreso en la I+D. Es también muy importante la capacidad de las empresas para modifica y configurar de manera más eficiente sus aspectos organizacionales y sus métodos de gestión, a objeto de obtener un mejor resultado y, también, y muy especialmente, de aprovechar mejor las potencialidades y resutados de la I+D.

Es por ello que los indicadores de innovación deben de completarse también con índices de innovación o cambio no-tecnológico como el relativo a mejoras en la organización, los métodos de gestión y la propia apariencia estética y presentación de los productos. En este sentido la Tabla Europea de Resultados de Innovación (EIS, 2004) incluye en el referido año indicadores sobre la propensión de las empresas a la innovación y mejora no-tecnológica.

Tipos de empresas innovadoras.

Existen diferentes modelos y tipologías de innovación. No todas las empresas recurren a los mismos vectores de innovación, además de la propia inversión en el desarrollo de procesos propios o concertado de I+D, la producción de I+D, existe otras posibilidades a disposición de las empresas: pueden comprarse nuevas tecnologías o Know-how desarrollados por otras empresas.

Un primer paso en el estudio de las tipologías de estos procesos se ha realizado mediante la clasificación de los principales modos de innovación en cuatro categorías genéricas, que resultan de la consideración de los niveles de novedad de las innovaciones empresariales y del esfuerzo creativo de las actividades internas de innovación, así como del carácter continuo y orientado de la innovación y los ámbitos de actuación de la misma. De esta manera se distinguen los siguientes tipos de empresas innovadoras:

Innovadores estratégicos, son aquellos que hacen de la innovación el núcleo de su estrategia competitiva. Su valor medio en una muestra de la mayor parte de los países europeos se cifró en el 21,9% de las empresas innovadoras

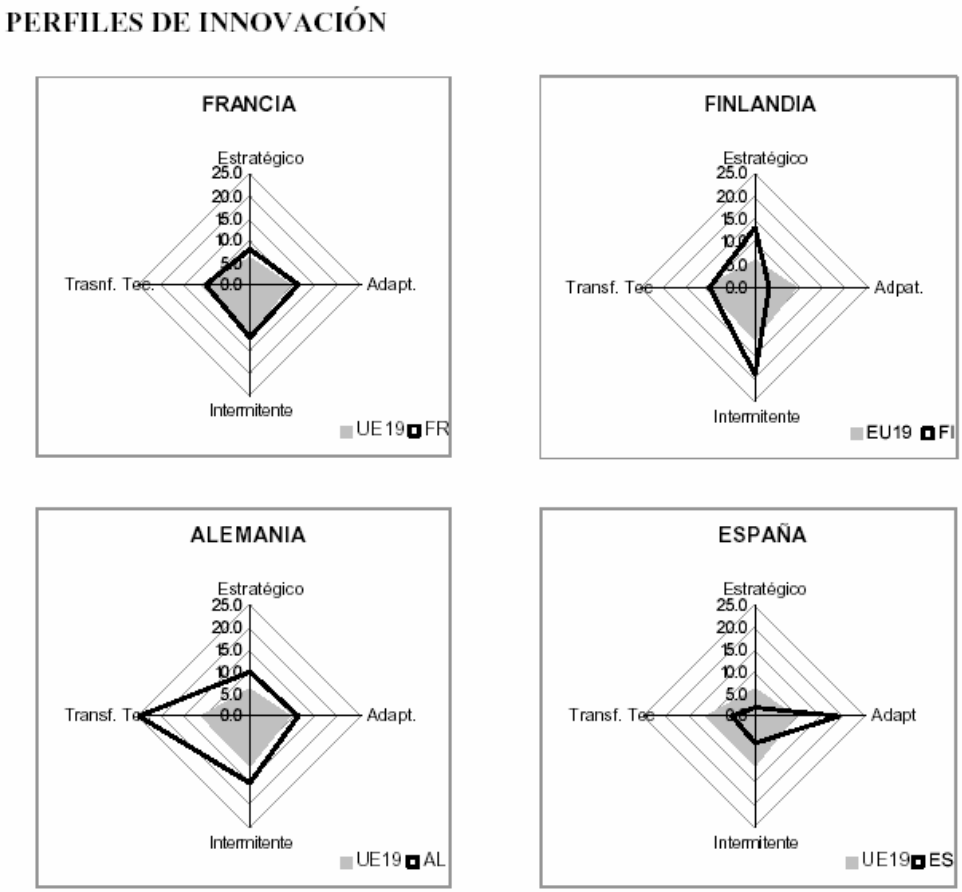
Innovadores esporádicos o intermitentes, son aquellas empresas que realizan I+D interna y desarrollan innovaciones cuando consideran que resulta especialmente conveniente o necesario, sin situarla en el centro de su estrategia competitiva. En muchos casos se centran en adaptar tecnología nueva desarrollada por otras firmas (representan en torno al 30,7% de todas las firmas innovadoras)

Transformadores de tecnología, aquellas empresas que modifican los procesos o los productos existes mediante actividades no fundadas en la I+D. En gran parte son empresas que innovan sus procesos productivos mediante la ingeniería de producción

Adoptadores de Tecnología, aquellas empresas que innovan de forma primordial mediante la adopción de innovaciones desarrolladas por otras empresas.

Los perfiles innovadores suelen diferir en los distintos países, en la gráfica siguiente se proporciona la comparación de cuatro perfiles característicos de Francia, Finlandia, Alemania y España.

Cuadro de perfiles nacionales de modos de innovación (Gráficos V.2.42-45)



Fuente: European Innovation Scoreboard, EIS, 2004.

Finlandia representa el caso paradigmático de país con innovadores de novedad por encima de la media europea, mientras que España proporciona el ejemplo típico de innovación a través de adopción de tecnología, con proporciones menores que la media en todas las otras dimensiones (las más innovadoras), mientras que Alemania encaja en el perfil de innovadores por encima de la media en todos los campos, aunque en mayor medida en el los transformadores tecnológicos.

Mecanismos sectoriales de innovación.

Hoy se reconoce que la estrategia de fomento de la competitividad y de la transición a la economía del conocimiento y la investigación debe complementarse con planteamientos adaptados a las características de los distintas sectores. Esto es especialmente importante en el campo de la innovación, puesto que las pautas y los mecanismos de innovación difieren ampliamente entre los sectores. Clasificando los indicadores disponibles según su contenido de creación o difusión de conocimiento puede obtenerse una primera visión de los principales mecanismos innovadores en los distintos sectores. Como puede observarse en el siguiente gráfico, los sectores que poseen los mayores índices sectoriales de innovación (ISI), tales como equipo eléctrico y óptico, química y maquinaria y equipo, son también los que generan mayor proporción de conocimiento, al tiempo que la competitividad en estos sectores depende en gran medida de la excelencia en las actividades creadoras de conocimiento. De modo diferente, los líderes de innovación en los servicios (Computadores y actividades relacionadas y servicios a empresas) se basan más en la difusión de conocimiento.

2.4.4. Perfiles innovadores de las empresas gallegas.

El esfuerzo innovador

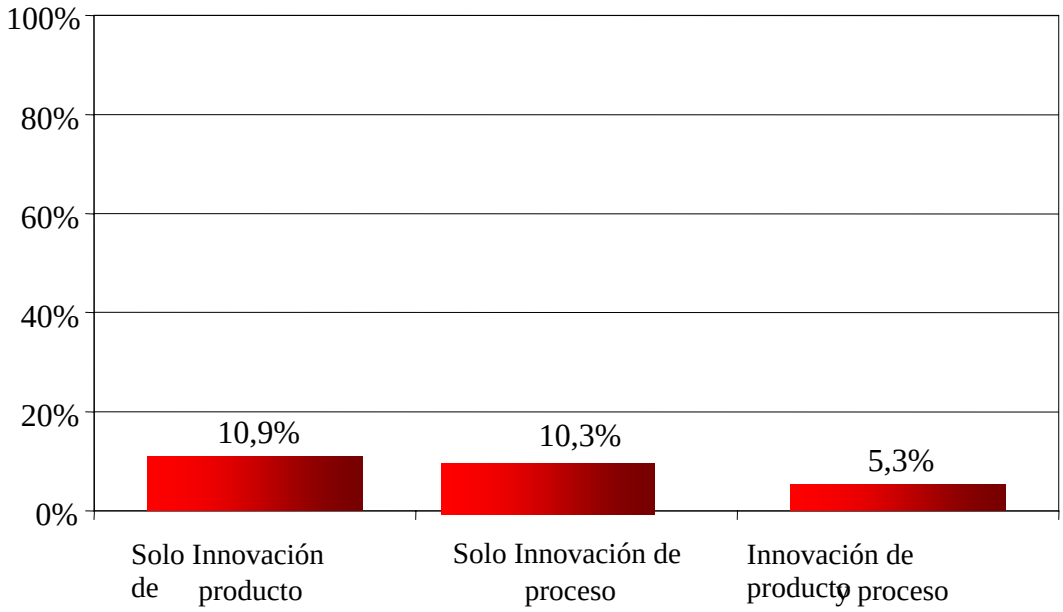
Número de empresas innovadoras.

Como hemos visto anteriormente, en España son innovadoras un 20,64% del total de empresas de los sectores incluidos en la encuesta INE (2004): Industrial (26,23%), Servicios (18,28%) y Construcción (18,34%).

A partir de los datos del Observatorio de Calidade 2002 para PYMES en Galicia, se obtiene que de las empresas incluidas en la encuesta que realizaron innovación en los últimos tres años el 10,9% sólo realizó innovación de producto, el 10,3% sólo realizó innovación de proceso y el 5,3% realizó innovación de producto y de proceso.

Gráficos V.2.46

Empresas que realizaron Innovación en los últimos 3 años



© Observatorio Calidade 2002.

I+D empresarial como porcentaje del PIB.

El grado de innovación empresarial en Galicia es en general bajo (ver tabla Gastos internos totales en I+D por Comunidades Autónomas y años. Sector empresas) y crece con el tamaño de la empresa, esto es, la innovación se encuentra con mayores dificultades cuanto menor es el tamaño de la empresa. Obviamente, el pertenecer a clusters favorece la innovación.

Personal dedicado a labores de I+D en equivalencia a jornada completa.

La tasa de crecimiento de los empleos de media y alta capacitación ha sido en España el doble que en la media de la UE y casi duplica a la media europea en empleos de baja calidad.

Las empresas gallegas por su parte tienen poca tendencia a crear empleo tecnológico sobre todo para profesionales de alta cualificación en investigación y desarrollo tecnológico (ver tabla Personal en I+D en EDP por Comunidades Autónomas y años. Sector empresas).

Pautas de la actividad innovadora

El efecto dinamizador del mercado sobre la innovación es tanto mayor cuanto más se corresponde con una demanda de productos de alta tecnología.

Las empresas que fabrican en España son competitivas para atender la demanda de productos industriales de tecnología medio-baja mientras que, por el contrario, los productos de mayor contenido tecnológico proceden en su mayor parte de las importaciones.

Galicia presenta saldo comercial positivo en las manufacturas de tecnología medio alta y medio baja siendo este saldo comercial negativo en las manufacturas de tecnología alta y baja. Pontevedra es la provincia que registra el valor más elevado en lo que a las importaciones y exportaciones de productos de manufacturas se refiere y acoge las dos terceras partes de las compras y ventas gallegas de estos productos. Esta provincia destaca en las relaciones comerciales de productos de alta y medio alta tecnología, en tanto que A Coruña es la provincia con mayor importe de las exportaciones e importaciones de productos de tecnología medio baja y baja.

Exportacións e importacións galegas dos productos da industria manufactureira 2002-03 (1)***: distribución segundo nivel tecnolóxico e provincia***

	Galicia			A Coruña			Lugo			Ourense			Pontevedra		
	2002	2003	03/02	2002	2003	03/02	2002	2003	03/02	2002	2003	03/02	2002	2003	03/02
	(en millóns de €)		(%)	(en millóns de €)		(%)	(en millóns de €)		(%)	(en millóns de €)		(%)	(en millóns de €)		(%)
Manufacturas de tecnoloxía alta															
Introducción/importación	335,3	416,0	24,1	23,0	25,2	9,9	1,1	1,3	20,4	0,8	0,6	-18,6	310,5	388,8	25,2
Expedición/exportación	73,8	96,0	30,1	11,4	15,1	33,0	1,6	1,3	-22,2	2,1	2,4	14,6	58,7	77,2	31,6
Saldo (E- I)	-261,5	-320,0	-22,3	-11,6	-10,1	12,8	0,5	0,0	-108,1	1,3	1,8	34,9	-251,8	-311,5	-23,7
Manufacturas de tecnoloxía medio alta															
Introducción/importación	3.312,3	3.667,7	10,7	315,3	286,6	-9,1	69,0	83,9	21,7	52,0	69,2	33,0	2.876,0	3.228,0	12,2
Expedición/exportación	5.189,1	5.068,7	-2,3	178,5	211,7	18,6	6,7	41,7	521,7	77,8	83,1	6,8	4.926,1	4.732,3	-3,9
Saldo (E- I)	1876,8	1401,1	-25,4	-136,8	-74,9	45,3	-62,3	-42,2	32,2	25,8	13,8	-46,3	2050,1	1504,3	-26,6
Manufacturas de tecnoloxía medio baixa															
Introducción/importación	1.056,6	1.244,7	17,8	595,9	638,8	7,2	52,6	91,6	74,2	35,4	38,3	8,3	372,7	475,9	27,7
Expedición/exportación	1.206,6	1.392,4	15,4	424,6	582,4	37,2	81,9	122,1	49,1	208,4	207,5	-0,4	491,7	480,3	-2,3
Saldo (E- I)	150,1	147,7	-1,6	-171,3	-56,4	67,1	29,3	30,5	4,0	173,0	169,2	-2,2	119,0	4,4	-96,3
Manufacturas de tecnoloxía baixa															
Introducción/importación	2.712,2	2.996,7	10,5	1.403,7	1.458,9	3,9	39,7	40,0	0,8	85,0	101,4	19,3	1.183,8	1.396,4	18,0
Expedición/exportación	2.693,5	3.018,4	12,1	1.425,7	1.751,5	22,9	69,2	69,0	-0,2	102,1	98,7	-3,3	1.096,5	1.099,1	0,2
Saldo (E- I)	-18,7	21,6	215,6	22,0	292,7	1.230,3	29,5	29,0	-1,6	17,1	-2,7	-116,0	-87,3	-297,3	-240,6
Total manufacturas															
Introducción/importación	7.416,3	8.325,1	12,3	2.337,8	2.409,5	3,1	162,3	216,8	33,6	173,2	209,6	21,0	4.743,0	5.489,1	15,7
Expedición/exportación	9.163,0	9.575,5	4,5	2.040,1	2.560,7	25,5	159,4	234,0	46,8	390,4	391,7	0,3	6.573,0	6.389,0	-2,8
Saldo (E- I)	1746,7	1250,4	-28,4	-297,7	151,3	150,8	-2,9	17,2	697,8	217,1	182,1	-16,1	1830,1	899,8	-50,8
Total comercio															
Introducción/importación	9.107,5	10.183,3	11,8	3.651,3	3.892,7	6,6	263,9	292,7	10,9	184,7	219,5	18,9	5.007,6	5.778,5	15,4
Expedición/exportación	9.517,8	9.940,5	4,4	2.156,7	2.682,1	24,4	182,5	256,4	40,5	403,8	411,8	2,0	6.774,8	6.590,2	-2,7
Saldo (E- I)	410,3	-242,9	-159,2	-1494,5	-1210,6	19,0	-81,4	-36,3	55,4	219,2	192,3	-12,2	1767,2	811,7	-54,1

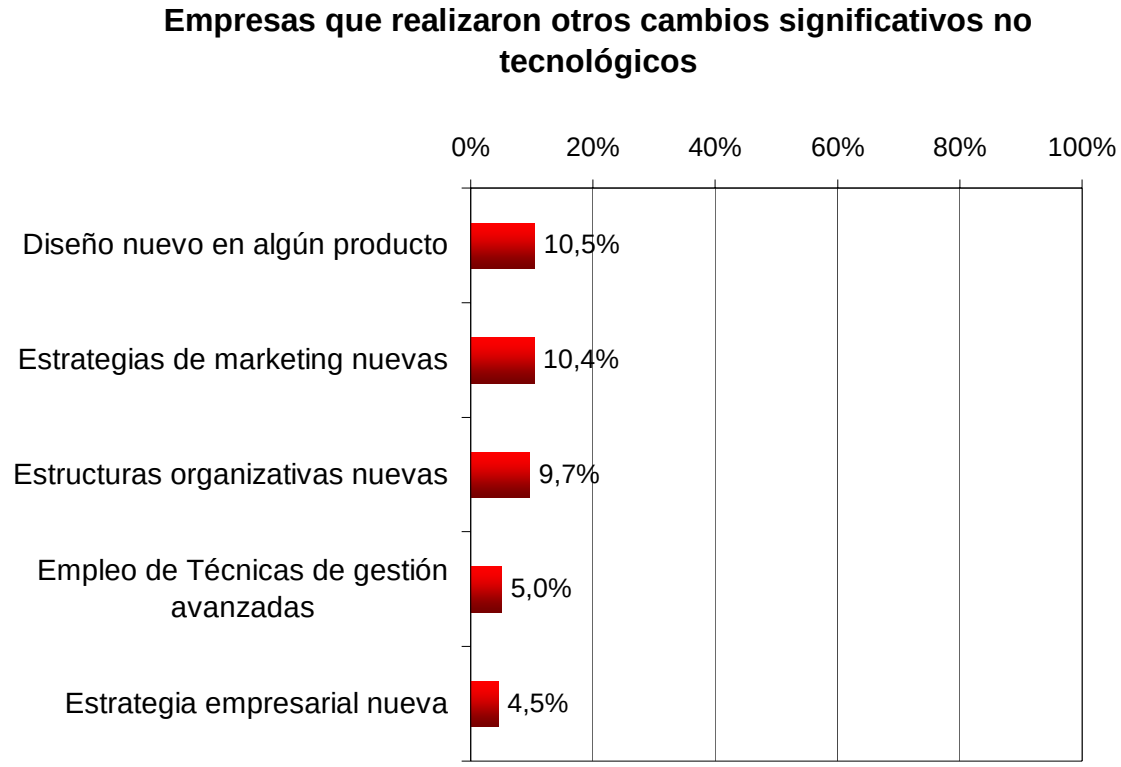
(1)Datos provisionais
Fonte: *IGE, Indicadores de alta tecnoloxía*

Composición de sus gastos de innovación.

El modo más frecuente de innovación tecnológica de las empresas en España se sigue basando en la adquisición de tecnología incorporada disponible en el mercado internacional.

El grado de innovación empresarial en Galicia está con frecuencia ligado a la tecnología que las empresas adquieren y se produce con retraso. A partir de los datos del Observatorio de Calidade 2002 para PYMES se observa que de las empresas que realizaron otros cambios significativos no tecnológicos, el 10,5% introduce diseños nuevos en algún producto, el 10,4% plantea nuevas estrategias de marketing y el 9,7% introduce nuevas estructuras organizativas.

Gráfico V.2.47.



© Observatorio calidade. Base: toda la muestra de empresas

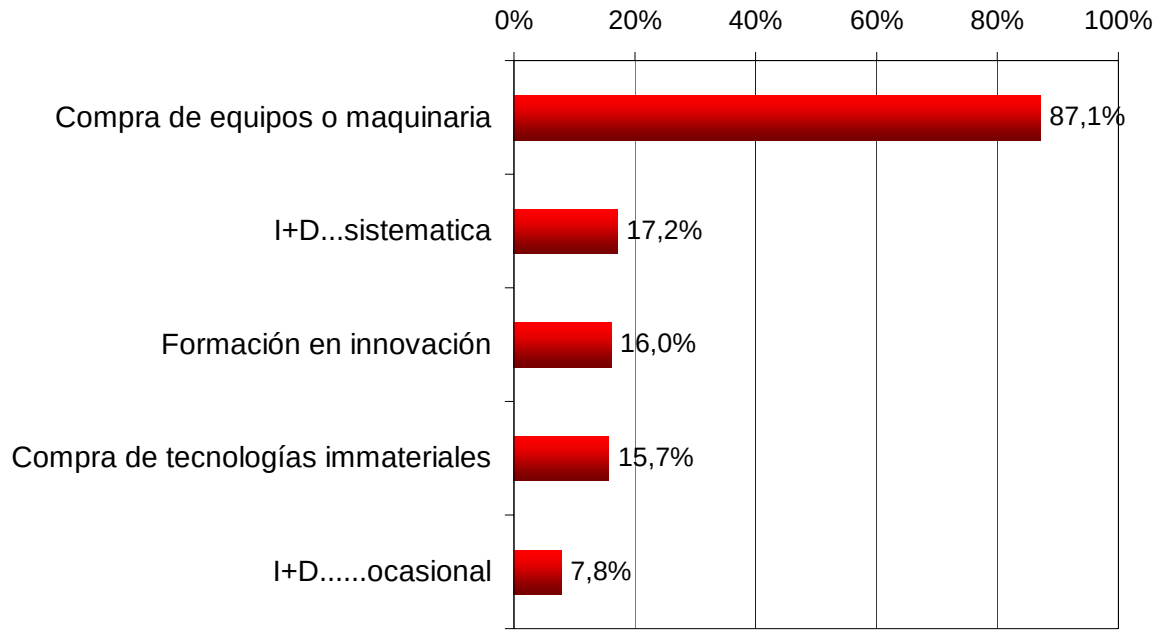
Planificación de su actividad innovadora.

A pesar del reciente incremento en los últimos años, son pocas todavía las empresas que en España realizan I+D de forma sistemática.

La innovación pocas veces forma parte de la política empresarial en Galicia pues no son muchas las empresas que tienen formalmente planificada su actividad innovadora: el 17,2% de las empresas que realizan actividades en innovación lo hacen de forma sistemática mientras que el 7,8% lo hace de manera ocasional.

Gráfico V.2.48.

Actividades realizadas en Innovación



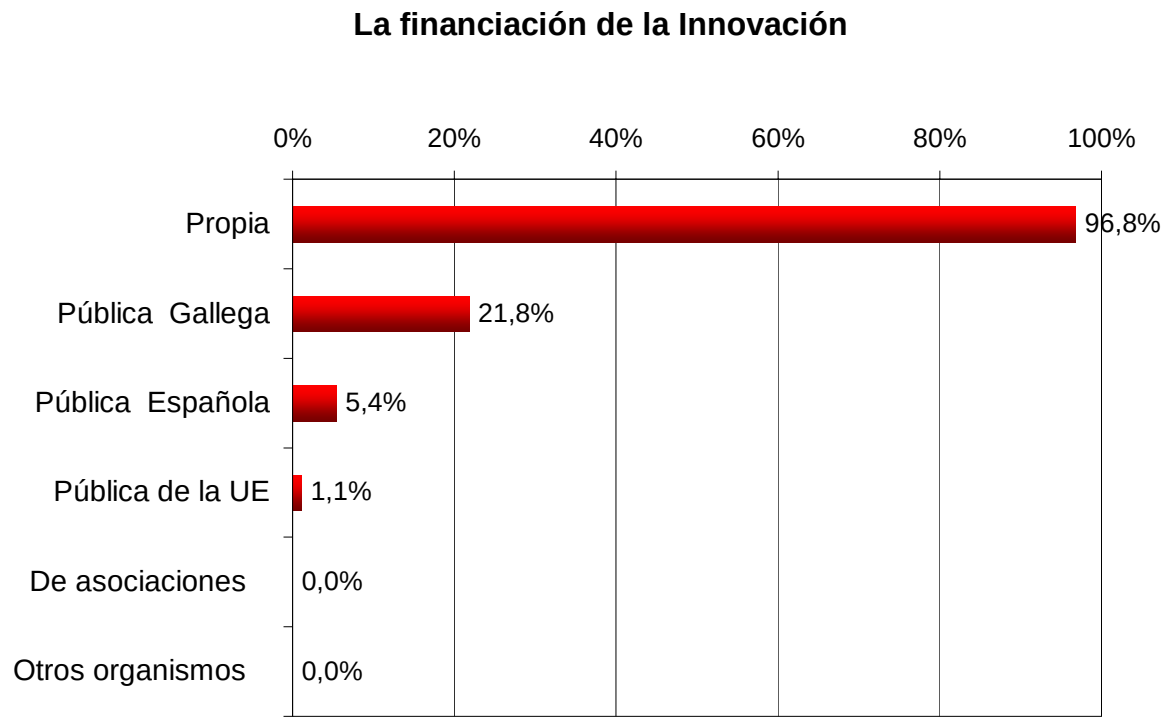
© Observatorio calidade. Base: empresas que hacen innovación

Financiación de la innovación.

El apoyo financiero público en España se revela escaso en la proporción de empresas a las que afecta, en la proporción de las que reciben financiación directa y en la cuantía recibida (la baja cuantía de las subvenciones recibidas y la utilización mayoritaria del sistema de créditos blandos como instrumento de financiación no resulta atractiva en situaciones como la actual de bajos intereses).

De acuerdo con los datos del Observatorio de Calidade 2002 para PYMES en Galicia, el 21,8% de las empresas que hacen innovación utilizan financiación pública gallega, el 5,4% pública española y el 1,1% pública de la UE.

Gráfico V.2.49.



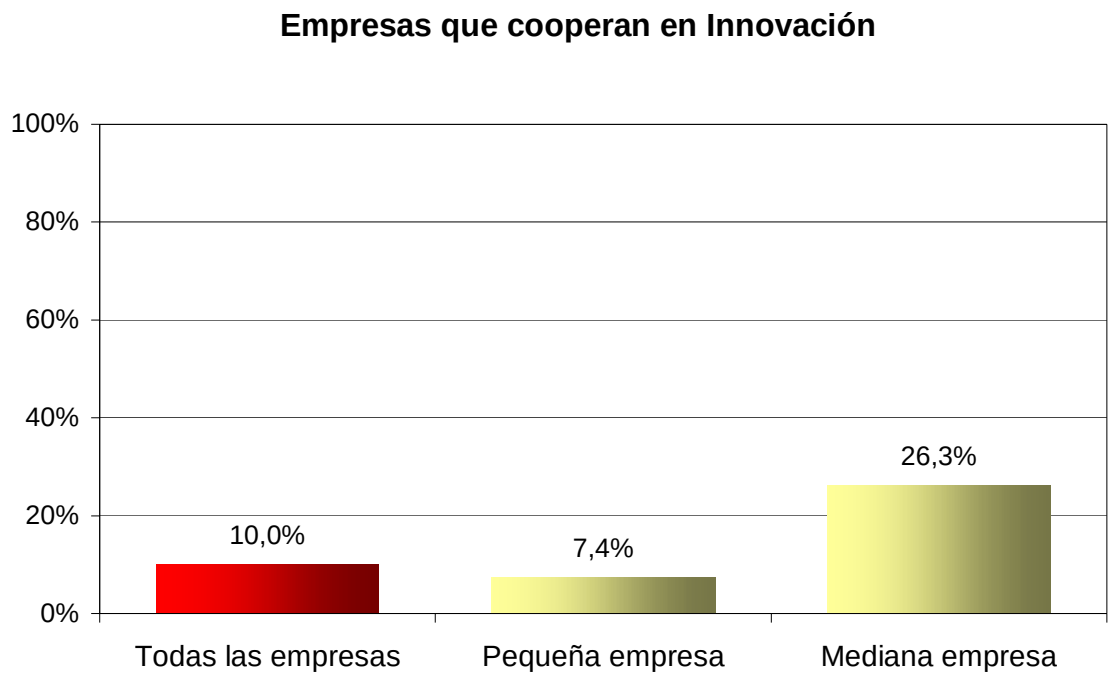
© Observatorio calidade. Base: empresas que hacen innovación

Cooperación en la innovación.

Ni la cooperación ni la subcontratación son estrategias habituales en los procesos de innovación de las empresas españolas. Según la Encuesta de Innovación del INE de 2004, sólo un 18% de las empresas innovadoras colaboraron con alguna entidad externa para realizar su innovación siendo los proveedores, universidades y centros tecnológicos los principales colaboradores. Sin embargo, las grandes empresas de algunos sectores manifiestan que la subcontratación de actividades de I+D+i forma parte de su estrategia habitual.

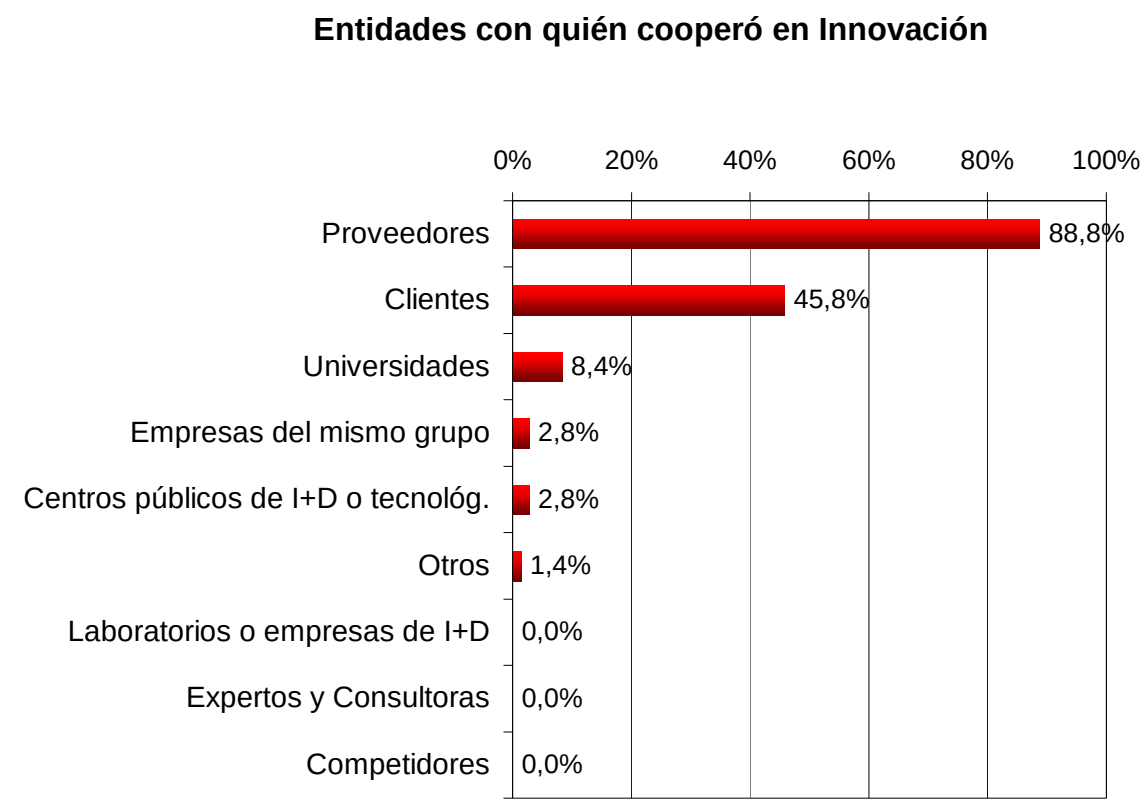
Según los datos del Observatorio de Calidade 2002 para PYMES en Galicia, el 10% de las empresas que hacen innovación cooperan, fundamentalmente con proveedores (88,8%) y clientes (45,8%) de procedencia nacional.

Gráficos V.2.50.



© Observatorio calidade. Base: empresas que hacen innovación

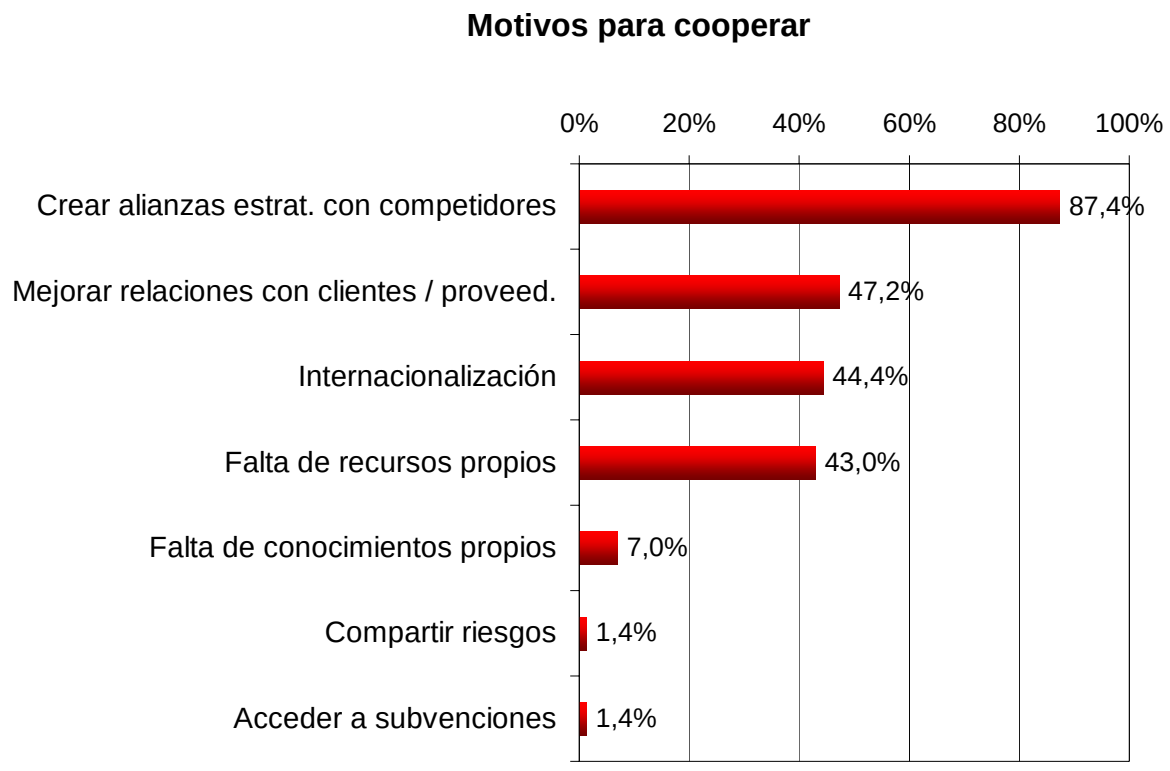
Gráfico V.2.51.



© Observatorio calidade. Base: empresas que cooperan en innovación

Los principales motivos para cooperar son: crear alianzas estratégicas con competidores (87,4%), mejorar las relaciones con clientes o proveedores (47,2%), por la necesidad de internacionalización (44,4%) y la falta de recursos propios (43%).

Gráfico V.2.52.



© Observatorio calidade. Base: empresas que cooperan en innovación

Incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) a los procesos empresariales.

Aun cuando la incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a las empresas ha sido uno de los factores de competitividad en los últimos años, las empresas españolas no han seguido la tendencia de la Unión Europea. No sólo nuestro gasto es inferior a la media de la UE, sino que su crecimiento es de los más bajos.

En comparación con los datos para España, las empresas gallegas presentan valores inferiores salvo en el caso de las Redes de Área Local (LAN) sin hilos, siendo especialmente significativa la diferencia existente en el caso de internet y el correo electrónico, donde la diferencia es superior a nueve puntos.

Tabla: Las quince mayores empresas gallegas en el ámbito de las TIC en 2001.

EMPRESA	Nº empregados	Facturación (Euros)
Televisión de Galicia	478	83.683.044
Norsistemas	636	56.822.876
Televés	285	42.416.093
Intelsis Sistemas	131	39.138.641
Redes y Cableados (REDCOM)	7	18.216.641
Comunitel Global	44	13.631.874
Arteixo Telecom	260	13.581.341
Egatel	28	11.843.767
Sermática	106	11.505.109
R Cable y Telecomunicaciones Galicia	112	10.032.815
Informática y Comunicaciones	306	9.184.132
Recreativos Presas	58	9.047.684
Coremain	92	9.017.141
Softgal	120	8.774.831
Gallega de Mecanizados Electrónicos	53	4.407.150

Uso de TIC e comercio electrónico nas empresas 2002: principais variables e agrupación de actividade

	Total Empresas		Industria		Construcción		Servicios	
	Total	Galicia	Total	Galicia	Total	Galicia	Total	Galicia
	(%)		(%)		(%)		(%)	
Uso de diversas TIC								
Ordenadores	95,0	90,1	93,0	84,8	93,0	89,4	97,5	98,7
Rede de Área Local (LAN)	55,3	50,9	47,7	41,4	41,9	36,2	64,7	66,1
Rede de Área Local "sen fios"	3,4	3,4	2,8	3,2	1,6	1,0	4,1	3,7
Intranet	29,5	26,5	23,8	23,0	19,7	23,3	36,5	32,2
Conexión a Internet	81,7	72,7	77,9	66,8	74,2	68,6	86,5	82,1
Extranet	12,2	11,0	8,4	8,3	6,8	9,5	17,1	15,4
Correo electrónico (e-mail)	76,0	66,7	71,8	60,2	65,5	59,0	81,3	77,2
Persoal que emprega ordenadores ó menos unha vez por semana	47,8	34,8	34,1	25,4	25,5	21,2	59,4	47,0
Persoal que emprega ordenadores conectados a Internet ó menos unha vez por semana	29,1	20,4	20,6	15,7	16,9	15,9	36,3	26,5
Persoal que desenvolve software para a empresa	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	1,2	1,2	1,1
Empresas con empregados conectados ós sist.TIC por redes telemáticas externas	7,0	4,7	4,9	3,8	3,1	3,7	9,6	6,0
Empresas con sistemas informáticos de xestión de pedidos ou de compras	37,2	29,0	34,6	25,5	19,1	22,0	40,5	34,6
Empresas con acceso a Internet								
módem (1)	37,6	34,7	41,3	36,0	44,8	32,2	33,4	33,0
RDSI (1)	35,9	41,3	35,8	40,7	33,6	39,1	35,9	42,1
Banda ancha (1)	62,4	61,5	57,2	60,8	51,8	53,9	68,3	62,4
mediante xDSL (1)	54,7	48,8	50,2	46,6	45,1	41,7	59,7	53,1
mediante Cable (1)	7,0	13,5	6,8	17,4	5,8	12,0	7,3	8,3
mediante LMDS (1)	0,6	0,3	0,4	0,4	0,2	-	0,9	0,3
mediante Satélite (1)	0,7	0,5	0,2	0,5	0,2	-	1,2	0,5
conexión "sen fios" (1)	6,6	5,0	4,8	4,3	3,8	3,8	8,6	5,9
Uso de Internet por parte das empresas								
Buscar información (1)	93,2	91,7	93,1	89,7	92,1	92,3	93,3	94,3
Investiga-lo mercado (1)	46,9	47,0	45,2	47,3	39,9	47,4	48,9	46,7
Recibir productos dixitais (1)	22,7	23,1	20,1	20,0	15,3	14,7	25,7	27,1
Obter servicios postventa (1)	19,1	20,0	15,0	15,8	10,2	15,3	23,8	25,5
Servicios bancarios/financeiros (1)	81,7	76,0	82,1	75,6	80,9	79,0	81,2	76,6
Formación/aprendizaxe (1)	27,3	34,9	25,2	33,4	23,7	39,2	29,5	36,8
Empresas que interactúan coas AAPP mediante Internet (1)	53,7	53,6	49,5	53,4	46,4	55,6	58,5	53,8
Para obter información (1)	49,5	51,0	46,0	50,8	42,6	52,3	53,4	51,2
Para conseguir impresos, formularios, ... (1)	45,7	45,2	42,7	44,1	38,1	45,4	49,2	46,7
Para devolver impresos cumplimentados (1)	31,5	26,9	27,2	24,5	20,4	21,1	36,3	29,9
Para xestión electrónica completa (1)	22,6	20,9	19,2	21,1	14,0	18,9	26,3	20,6
Empresas con conexión a Internet e sitio/páxina web (1)	40,9	34,3	35,3	27,0	21,1	14,6	47,3	43,9
Uso da páxina web								
Comercializa-los productos da empresa (2)	74,4	73,9	71,0	79,0	78,8	99,0	77,3	69,8
Facilidade de acceso a catálogos e prezos (2)	58,5	54,6	58,8	48,5	37,4	38,9	58,2	59,6
Personaliza-la páxina a clientes habituais (2)	17,8	23,0	15,0	18,3	16,9	30,5	20,1	26,9
Distribución de productos dixitais (2)	5,4	6,3	3,6	4,4	3,3	9,4	6,9	7,8
Provisión de servicios posventa (2)	10,5	9,2	7,6	6,8	7,5	9,4	12,9	11,0
Provisión de servicios de Internet móvil (2)	2,1	1,3	1,4	1,2	1,8	-	2,7	1,5
E. con páxina web que empregan seguridade								
Servidor seguro (2)	59,0	58,1	55,0	63,6	49,5	74,0	62,3	53,7
Cortafogos (2)	45,4	34,7	37,1	25,3	28,0	16,5	52,4	42,3
Encriptación (2)	19,6	16,2	14,9	14,7	8,9	12,5	23,6	17,5
Backup de datos off-site (2)	46,5	38,8	41,7	40,7	35,3	51,7	50,5	37,2
Firma electrónica dixital (2)	23,6	21,7	23,2	18,2	18,2	19,0	24,0	24,5
Password/Login (2)	61,0	62,7	53,3	58,9	41,4	78,1	67,5	65,7
Outros mecanismos de autenticación (2)	11,8	11,5	11,2	9,9	10,2	21,9	12,3	12,9
Software de protección ou chequeo de virus (2)	93,3	93,6	93,1	97,8	92,7	96,6	93,4	90,2
Suscripción a un servicio de seguridade (2)	56,5	54,7	54,9	58,2	47,8	61,7	57,9	51,9
E. con páxina web que usan seguridade e os actualizaron en 3 meses anteriores (2)	85,2	92,0	89,0	106,7	78,0	101,0	81,9	80,3

(1) % sobre o total de empresas con conexión a Internet
(2) % sobre o total de empresas con conexión a Internet e páxina web
Fonte: *INE, Enquesta de uso de TIC y comercio electrónico en las empresas*

Los resultados de la actividad innovadora

Protección de la propiedad industrial e intelectual.

Son pocas y concentradas en sectores específicos las empresas españolas que tienen estrategias de protección de la propiedad industrial e intelectual. España se mantiene en los últimos puestos europeos en número de patentes, aunque en los últimos años su crecimiento es algo superior a la media de la UE.

En lo que se refiere a las estadísticas de la propiedad industrial, los datos de la Oficina Española de Patentes y Marcas muestran que Galicia con 224 solicitudes de invenciones (patentes y modelos de utilidad) es la séptima comunidad en cuanto al número total de solicitudes, por detrás de Cataluña (1540), Madrid (953), Comunidad Valenciana (860), Andalucía (498), País Vasco (321) y Aragón (289).

Estatísticas da propiedade industrial nas CC.AA. 2003 (1)

	Solicitudes de patentes			Modelos de utilidade	Modelos e debuxos industriais	Marcas	Nomes comerciais e rótulos de establecementos
	Vía nacional	Vía europea (2)	Patentes PCT (3)				
Andalucía	267	6	49	231	156	5.524	542
Aragón	166	13	20	123	50	1.331	164
Asturias	41	6	9	41	29	803	46
Baleares	58	1	2	47	44	1.135	96
Canarias	41	3	10	48	100	1.873	260
Cantabria	15	1	3	17	11	385	20
Castela-A Mancha	63	8	10	64	46	1.372	113
Castela e León	79	9	23	78	57	1.775	157
Cataluña	713	115	175	827	349	11.122	733
C. Valenciana	391	27	72	469	493	5.348	585
Estremadura	36	1	4	20	14	453	67
Galicia	106	4	26	118	87	2.306	157
Madrid	518	39	184	435	301	12.607	707
Murcia	55	5	11	96	129	1.486	77
Navarra	65	9	18	54	44	648	57
País Vasco	168	48	40	153	84	2.934	290
A Rioxa	19	3	7	29	33	544	70
Ceuta e Melilla	-	-	-	1	5	78	7
Non consta	3	-	-	2	1	30	0
Estranxeiros	-	25	8	-	-	-	-
Enviada a OMPI ou anulado	-	-	2	-	-	-	-
Total	2.804	323	673	2.853	2.033	51.754	4.148

(1) Avance de resultados

(2) Solicitudes de patentes europeas presentadas en España por CC.AA. de residencia do primeiro solicitante

(3) Solicitudes de patentes de ámbito mundial (PCT) presentadas en España por CC.AA. de residencia

Fonte: *Oficina Española de Patentes y Marcas*

2.5. RECOMENDACIONES.

- Para que los fondos destinados por la Administración al fomento de la investigación induzcan a las empresas a un mayor gasto privado en I+D es necesario revisar el sistema para adaptarlo a patrones de la Unión Europea, reduciendo la excesiva burocracia y la importancia de los créditos, y aumentando las cuantías de las ayudas para comprometer el gasto empresarial en proyectos ambiciosos.

- Las administraciones deben promover la transferencia de tecnología y la cooperación entre el sistema público de I+D y las empresas. El sistema público de I+D debe asumir que tiene que contribuir a la generación de riqueza y al bienestar social, procurando que los resultados de su investigación sean utilizados por el tejido productivo de su entorno.

- Dado que las Comunidades Autónomas deben jugar un papel importante en las políticas de I+D y en las otras actividades de innovación se hace necesaria la coordinación de las políticas. La ausencia de una coordinación sistemática entre las Comunidades Autónomas, las Áreas Eurorregionales y la Administración Central puede poner en peligro la eficacia de los planes, especialmente de los que se refieren a capital humano o a infraestructuras. El Eixo Atlántico debe promover la creación de grupos de trabajo formado por representantes de las distintas administraciones ya que esto podría dar buenos resultados. Asimismo, debería promover actuaciones tanto a nivel de coordinación de proyectos como de propuesta de políticas y líneas de acción.

- Las necesidades propias del sistema regional deben guiar las estrategias de I+D+i de las administraciones autonómicas de manera que las demandas de los sectores con fuerte implantación regional, que pueden requerir actividades de investigación difíciles de atender por los planes de ámbito nacional, puedan ser atendidas.

- Las políticas de innovación deben incluir instrumentos específicos adaptados a las necesidades de las PYMES, buscando la simplificación burocrática y la reducción de costes inducidos. Asimismo es necesario trasladar a la Comisión Europea la preocupación sentida por Comunidades como la nuestra sobre la urgencia de incorporar las actividades de innovación distintas a la I+D a las políticas de la Unión Europea. Esto resulta especialmente importante en Galicia y Norte de Portugal.

- La cooperación y transferencia de tecnología desde el sistema público de I+D descansa en la figura de las OTRI, casi todas ellas de dimensión extremadamente reducida y dedicadas fundamentalmente a actividades administrativas. De ahí la percepción social de que las universidades raramente han asumido su papel en el conocimiento de las necesidades tecnológicas de su entorno y en la difusión de sus capacidades entre el tejido productivo más cercano.

Universidad y empresa deberían definir conjuntamente el diseño de programas de estudio e impulsar las prácticas en empresas hasta alcanzar el nivel habitual de la UE. En Galicia debe aprovecharse el potencial de conocimiento de las universidades y, en particular, de sus Facultades y Escuelas Técnicas.

- Para aumentar la competitividad de nuestras empresas es preciso el abandono de prácticas competitivas basadas en bajos costes y en la exclusiva renovación de medios productivos, sustituyéndolas por estrategias de diferenciación basadas en la creación y adaptación de nuevas tecnologías de forma sistemática.

- Las empresas deberían considerar como una vía de potenciación de su capacidad investigadora la cooperación sistemática con grupos públicos de I+D, por ejemplo la creación de centros mixtos con universidades, practica habitual en los países más desarrollados.

- Las empresas deben utilizar las TIC para aumentar la eficacia de sus procesos de innovación tecnológica en las etapas de diseño, producción y comercialización.

- Las empresas deben asumir un papel más activo en los mecanismos institucionales existentes para participar en la definición de políticas de innovación tecnológica. El Eixo Atlántico constituye un cauce adecuado para trasladar las inquietudes de las empresas ubicadas en su área de actuación a las administraciones.

3. O sistema de inovação nas cidades nortenhas do Eixo Atlântico.

António Manuel Figueiredo.

Quaternaire Portugal. Faculdade de Economia do Porto (coordenação e redacção)

Inês Hora Lopes. Quaternaire Portugal.

Isabel Leal. Quaternaire Portugal.

Joana Almodôvar. University of Manchester.

3.1. Características estruturais e evolução recente do sistema nacional de inovação.

3.1.1.Traços gerais.

As actividades de inovação desenvolvidas nas 9 cidades do Eixo Atlântico inseridas no Norte de Portugal não dispõem, tal como acontece como as cidades galegas, do suporte de um sistema regional de inovação, mesmo que incipiente e à procura da consolidação de meios e de instituições de suporte. Por isso, embora isso também aconteça parcialmente para as cidades galegas, os níveis de inovação e competitividade das cidades nortenhas têm de ser compreendidos fundamentalmente no quadro do sistema nacional de

inovação. Isso não significa que o presente trabalho não dê atenção aos aspectos regionais desse sistema de inovação, sobretudo ao corpo de instituições que o integram a partir do Norte de Portugal e ao modo como interagem entre si e com as empresas. No entanto, a caracterização estrutural do sistema nacional de inovação em Portugal é determinante para compreender o potencial de intervenção que se abre às cidades nestes domínios.

Se pretendermos resumir num parágrafo a situação estrutural do sistema de inovação português podemos fazê-lo usando a seguinte expressão:

> O sistema de inovação em Portugal apresenta traços estruturais fortemente penalizadores dos seus níveis de eficiência e eficácia, embora a sua evolução revele alguns sinais de progressão positiva, embora extremamente lentos face à magnitude dos problemas e desafios que tem de superar no tempo imediato.

É relevante identificar quais são esses traços estruturais no sentido de definir as margens de manobra de que as cidades do Eixo dispõem. Resumidamente, tentaremos apresentar informação sucinta que evidencie tais traços estruturais e fundamente a sua caracterização. Os principais traços estruturais do sistema de inovação português são:

- Peso reduzido das actividades de I&D quer em relação ao PIB quer em relação ao emprego total, sobretudo quando comparado com o observado em países do universo da convergência;
- Peso relativamente elevado do Estado como financiador e executor de actividades de I&D, logo com forte probabilidade de afastamento e/ou dissonância face às reais necessidades empresariais;
- Fraca participação das empresas como financiadoras e executoras de I&D;
- Baixo nível de eficiência das actividades de I&D, medido pelo baixo nível de patenteação observado seja no EPO (UE) seja no USPTO (USA);
- Baixo nível de articulação entre as instituições integrantes do sistema, sobretudo entre as que relevam do domínio empresarial e as que provêm do sistema universitário;
- Lógica de coordenação política do sistema assumida pelo sistema de investigação científica de base universitária e não por instituições identificadas ou próximas das necessidades empresariais.

Temos de convir que traços estruturais deste calibre vão à revelia das tendências de evolução dos sistemas de inovação melhor sucedidos na cena internacional e na UE em particular, traduzindo para além disso uma situação que não é fácil inverter no tempo imediato.

3.1.2. Actividades de I&D.

No quadro seguinte, apresenta-se a evolução, a preços constantes, da despesa bruta total em I&D em Portugal para o período 1990-2001 e o respectivo peso no PIB, aproveitando os dados que são fornecidos pelo Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico, fazendo-o para os anos de 1990, 1995, 1997 e 2001.

O quadro pode ser lido quer do ponto de vista da evolução da performance global da economia portuguesa em termos de actividades de I&D, quer do ponto de vista da sua estrutura institucional.

Quadro nº V.3.1.Evolução da despesa total em I&D, a preços constantes, [1] por sector de execução (1982-2001)

	1990			1995			1997			2001		
	Milhares de Euros	%	%PIB	Milhares de Euros	%	%PIB	Milhares de Euros	%	%PIB	Milhares de Euros	%	%PIB
Empresas	99 051,4	*26,1*		96 227,6	*20,9*		121 198,1	*22,5*		266 608,0	31,8	
Estado	96 533,1	*25,4*		124 313,4	*27,0*		130 681,9	*24,2*		173 954,6	20,8	
Ensino Sup.	136 690,0	*36,0*		170 428,8	*37,0*		216 070,1	*40,0*		307 237,8	36,7	
IPSFL	47 087,6	*12,4*		69 067,5	*15,0*		71 676,2	*13,3*		90 362,6	10,8	
Total [2]	**379 362,0**	*100,0*	*0,51*	**460 037,3**	*100,0*	*0,57*	**539 626,2**	*100,0*	*0,62*	**838 163,0**	100,0	0,85

Notas:

[1] Utilizada a série de deflactores ímplicitos do PIB (Base 1995 = 1), Principaux Indicateurs de la Science et de la Technologie, OCDE, 2002(2) - Base de données.

[2] Os totais apresentados nem sempre correspondem à soma das parcelas, em virtude do arredondamento das casas decimais.

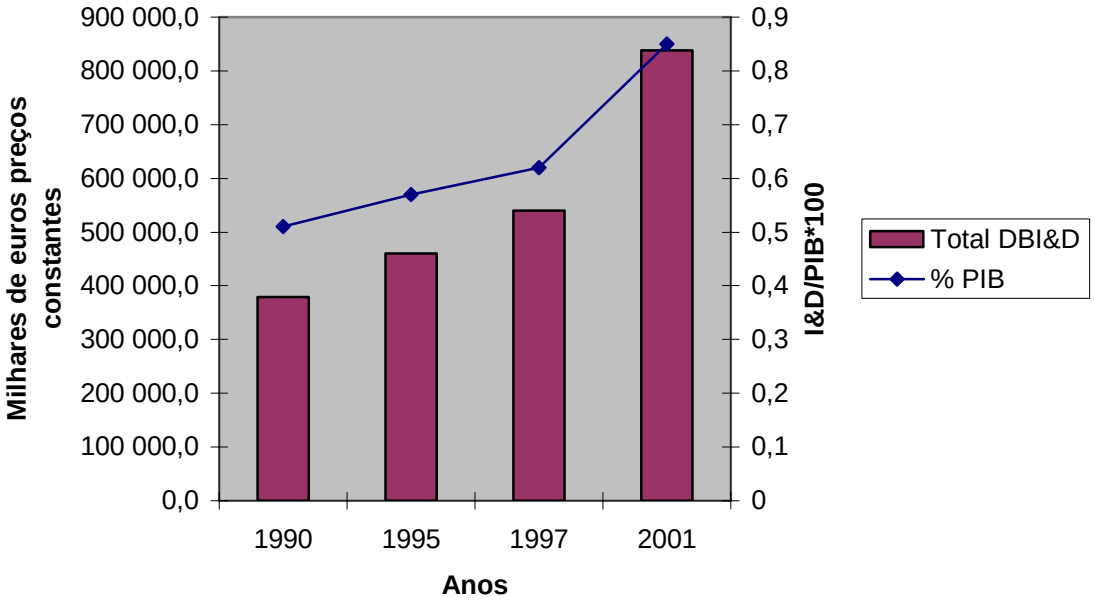
Fonte: IPCTN 2001; OCES (Observatório da Ciência e Ensino Superior) / MCES

O quadro é elucidativo de alguns dos traços estruturais anteriormente evidenciados. O Estado e o ensino superior (logo, dominantemente com financiamento público) representam mais do que metade da DBI&D executada. As empresas começam a estar próximas de 1/3 do total da I&D executada, embora em relação a 1990, a evolução não seja muito significativa. Observa-se a novidade da presença das instituições de inter-face sem fins lucrativos, mas sabe-se que o financiamento destas instituições é também essencialmente público.

No entanto, a progressão a preços constantes não deixa de ser relevante, embora com alguma desaceleração entre 1995 e 1997. Disso dá conta a evolução do esforço de I&D em percentagem do PIB, cuja evolução é

descrita conjuntamente com a evolução da DBI&D na figura da página seguinte. A evolução à paridade de poder de compra, que não consta do gráfico, é também significativa, sendo entre 1990 e 2001 multiplicada por 3.

Gráfico nº V.3.1. - Despesa bruta I&D 1990-2001



Fonte: Elaboração própria a partir de dados OCES-MCIES.

Os traços estruturais da situação portuguesa são melhor compreendidos por comparação a alguns países de referência, conforme pode ser observado a partir do quadro seguinte:

Quadro nº V.3.2. Estrutura comparativa (%) da I&D por sectores de execução 2001.

País	Empresas	Estado	Ensino Superior	IPSFL
Portugal	31,8	20,8	36,7	10,8
Alemanha	71	13,2	15,8	
Espanha	54,3	15,5	29,4	0,8
França	62,4	17,7	18,5	1,4
Grécia (1999)	28,5	21,7	49,5	0,3
Holanda (2000)	57,6	12,8	28,8	0,8

Fontes: Observatório da Ciência e do Ensino Superior – Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico; OCDE Science & Technology Indicators 2002.

A comparação surge evidente sobretudo pelo facto de à estrutura de execução andar associada uma estrutura de financiamento, que, em Portugal, tem uma matriz marcadamente pública.

Quadro nº V.3.3. Estrutura comparativa (%) da I&D por sectores de financiamento 2001.

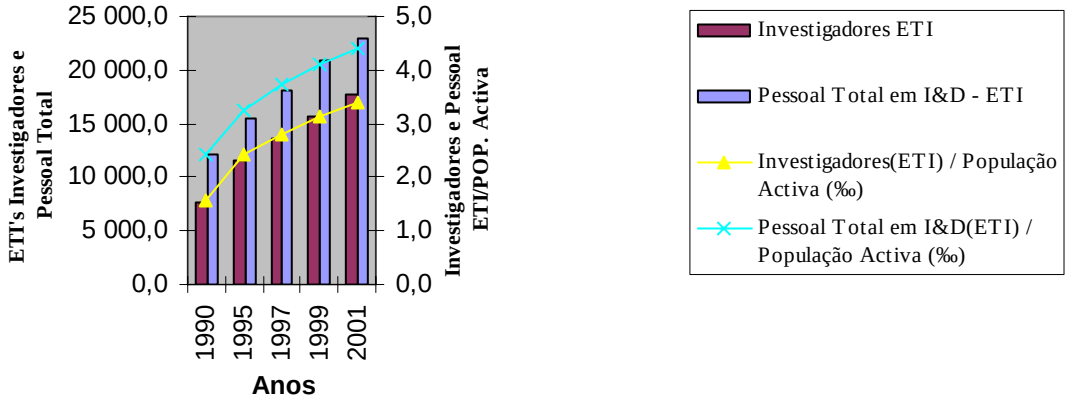
País	Estado	Empresas	Outras fontes nacionais	Estrangeiro
Portugal	61	31,5	2,4	5,1
Alemanha	31	66,6	0,4	2,0
Espanha (2000)	38,6	49,7	6,8	4,9
França (2000)	38,7	52,5	1,6	7,2
Grécia (1999)	48,7	24,2	2,5	24,7
Holanda (1999)	35,8	49,7	3,4	11,2

Fontes: Observatório da Ciência e do Ensino Superior – Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico; OCDE Science & Technology Indicators 2002.

Vale a pena referir, dada a importância que reveste para a acção das Cidades do Eixo Atlântico, a marca diferenciadora portuguesa que consiste na existência de uma percentagem significativa no plano comparativo para as instituições privadas sem fins lucrativos. Estas entidades, embora com financiamento essencialmente público, apresentam traços potenciais de maior proximidade com as empresas, o que poderá minorar o efeito penalizador da estrutura institucional portuguesa de I&D. No entanto, há que compreender que a emergência destas instituições tem uma história muito particular em Portugal. Trata-se de instituições largamente associadas e sediadas na Universidade, tendo adoptado esta fórmula para ganhar alguma flexibilidade face às regras da Administração Pública, sobretudo em termos de contratação e recrutamento.

O comportamento evolutivo do sistema pode também ser perspectivado segundo a evolução da massa de recursos humanos (investigadores e pessoal total). A unidade utilizada é a de ETI (equivalente a tempo integral) já que a pluri-actividade entre a Universidade e os centros de investigação é elevada em Portugal.

Gráfico nº V.3.2. - Recursos Humanos I&D e População activa 1990-2001



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório da Ciência e do Ensino Superior.

A evolução é positiva, sobretudo quando encarada do ponto de vista da percentagem da população activa envolvida em actividades de I&D. No entanto, os traços estruturais anteriormente referidos mantêm-se, conforme pode observar-se pelo quadro seguinte:

Quadro nº V.3.4. Recursos Humanos de I&D por sectores de execução – Portugal 2001.

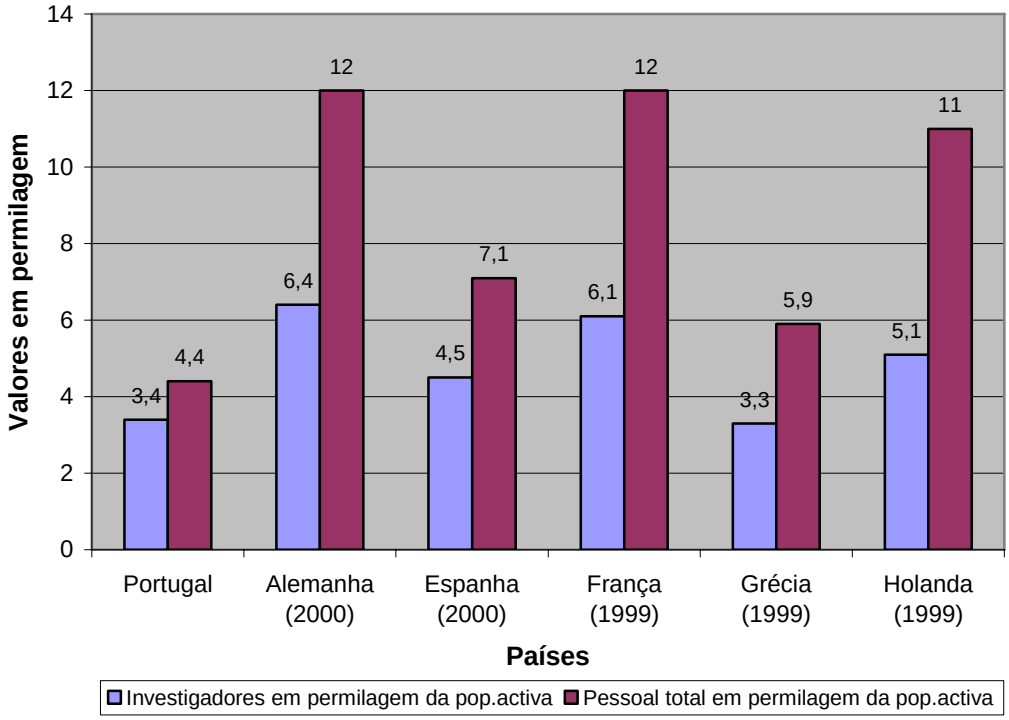
Recursos Humanos	Empresas	Estado	Ensino Superior	IPSFL	Total
Investigadores ETI	2700,1	3684,1	8840,3	2337,3	17561,8
Pessoal Total ETI	3818,0	6110,8	9915,5	2830,2	22674,5
Estrutura % Investigadores	15,4	21,0	50,3	13,3	100
Estrutura % Pessoal	16,8	27	43,7	12,5	100

Fonte: Observatório da Ciência e do Ensino Superior, Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico 2001.

O panorama é ainda mais penalizador, quando confrontado com o da estrutura de execução de I&D. Na verdade, quando se compara o peso que as empresas representam na execução de I&D e na absorção de recursos humanos dirigidos para essas actividades (investigadores), observa-se que uma menor percentagem de recursos humanos (15,4%) consegue executar uma maior percentagem de despesa bruta de I&D (31,8). Sucede exactamente o contrário para o Ensino Superior (50,3% contra 36,7%). Este desfasamento de valores sugere um baixo nível de eficiência na execução de I&D por parte dos investigadores do ensino superior do que nas empresas.

No entanto, apesar da evolução positiva registada, a situação relativa de Portugal é ainda insuficiente quando confrontada com os países que integraram os quadros estatísticos anteriores:

Gráfico nº V.3.3. Investigadores e pessoal de I&D em permilagem da população activa - alguns países da União Europeia



Fonte: Elaboração própria a partir de dados OCES-MCIES.

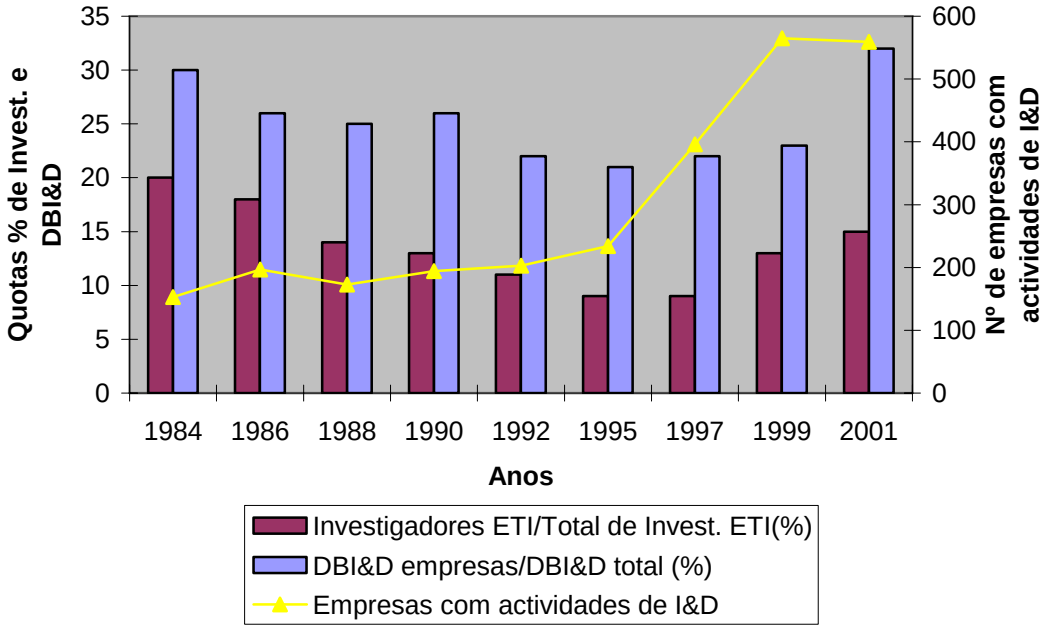
Confirma-se que o sistema de inovação português apresenta ainda do ponto de vista da massa crítica de recursos humanos envolvidos nas actividades de I&D insuficiências relativas ainda muito pronunciadas, tanto mais penalizadoras quanto essas insuficiências se observam juntamente com os restantes traços estruturais penalizadores.

O factor de mudança que pode alterar este panorama está situado indiscutivelmente no comportamento das empresas e da sua actividade de internalização de esforço de I&D, sendo de esperar que o façam com níveis de eficiência mais elevados do que os restantes sectores de execução.

3.1.3. As actividades de I&D empresarial e de inovação.

Vale assim a pena acompanhar com mais atenção a evolução estrutural das actividades de I&D empresarial:

Gráfico nº V.3.4. - A actividade de I&D nas empresas portuguesas 1984-2001



Fonte: Elaboração própria a partir de dados OCES-MCIES.

Os números apresentados reportam-se a um período anterior a 1990, pois esse recuo é fundamental para entender a evolução estrutural da I&D em Portugal. Assim, o gráfico permite concluir que o número de empresas com actividade registada de I&D tem uma tendência claramente crescente, embora seja visível, a partir de 1995, uma significativa aceleração. No entanto, em termos de recursos humanos envolvidos e de despesa bruta de I&D realizada assiste-se até 1995 a uma tendência decrescente até 1995, passando a partir daí a crescer de novo. Porém, matéria que não consta do gráfico, a evolução a preços constantes do total de despesa bruta empresarial em I&D é sistematicamente crescente desde 1984.

Os valores observados em 2001 são promissores, pois configuram, pela primeira vez em Portugal, a ultrapassagem da barreira dos 30% do total da despesa bruta de I&D realizada em Portugal. Como não existe qualquer outra fonte de informação que não seja o do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico, não é possível avaliar se os valores de 2001 configuram alguma trajectória virtuosa de mudança e de convergência estrutural em termos de perfis e comportamentos de I&D.

Os valores observados na I&D empresarial de 2001 são ainda promissores já que configuram um perfil de especialização sectorial bastante próximo do que se verifica nos países da convergência. Assim, a fabricação de equipamento eléctrico e de óptica (11,7%) e de material de transporte (13,5) e as actividades

informáticas e de investigação e de serviços prestados às empresas (23,1) representam as quotas mais elevadas da despesa empresarial em I&D. Com este padrão sectorial de DB I&D empresarial, é natural que as consequências regionais e territoriais da actividade inovadora empresarial sejam tributárias dos perfis de especialização produtiva de cada região.

No entanto, trabalhos realizados no âmbito do OCES-MCES (M. Paula Fonseca, 2004), permitem observar que, entre 1995 e 2001, o sistema de inovação evidencia a entrada de novas empresas com actividade de I&D (452, correspondendo a 64% do montante de DB I%D e a 65% do número de investigadores), com significado em termos dos padrões tecnológicos que anunciam. Embora em termos médios, estas empresas apresentem uma intensidade de I&D mais baixa do que as executoras tradicionais, trata-se de uma evolução relevante, já que envolve não apenas o sector empresarial de alta tecnologia, mas também outros padrões tecnológicos. É, assim, sugerida, a extensão da inovação a outras tipologias de empresas.

Quadro nº V.3.5. Tipologia de novas empresas registadas no IPCTN entre 1995 e 2001.

Tipologia de empresas por actividade tecnológica	Nº de novas empresas registadas com actividade de I&D	Estrutura sectorial das novas empresas com actividade de I&D	Peso das novas empresas com actividades de I&D no total de empresas entradas
Alta tecnologia	34	8	64
Média alta tecnologia	83	18	64
Média baixa tecnologia	50	11	66
Baixa tecnologia	78	17	57
Serviços de alta tecnologia	77	17	66
Outros serviços às empresas intensivos em conhecimento	48	11	68
Outros serviços	37	8	63
Outros sectores de actividade (1)	45	10	48
Total	452	100	61

Fonte: Maria Paula Fonseca, OCES-MCES 2004; (1) Agricultura, produção animal, caça, silvicultura e pesca, extractivas, electricidade, gás e água, construção.

Deve essencialmente ter-se em conta a convergência das percentagens de empresas com actividades de I&D pelas diferentes tipologias de padrões de desenvolvimento tecnológico, o que anuncia a existência de desvios-padrão mais baixos em relação á média.

A tendência para a convergência extensiva atrás evidenciada acontece ainda com significativas diferenças entre os padrões de I&D (despesa e recursos humanos) das empresas tradicionalmente executoras e as novas empresas entradas no sistema. Esta diferença é inevitável tendo em conta o processo de extensão já mencionado, o qual se justifica dado o muito baixo número de empresas que caracterizava o sistema de inovação português em 1995:

Quadro nº V.3.6. Novas versus empresas tradicionalmente executoras de I&D – Portugal 1995-2001.				
Tipologia de empresas por actividade tecnológica	Despesa bruta de I&D média (1)		Média de investigadores	
	Tradicionais	Novas	Tradicionais	Novas
Alta tecnologia	1535	243	29.2	3.5
Média alta tecnologia	375	613	3.3	3.4
Média baixa tecnologia	338	144	1.3	1.3
Baixa tecnologia	478	147	2.9	1.7
Serviços de alta tecnologia	3190	448	33.9	5.7
Outros serviços às empresas intensivos em conhecimento	1703	986	22.8	12.3
Outros serviços	3163	253	5	2.1
Outros sectores de actividade (1)	1117	57	5	1.2
Total	819	380	8.3	3.9
Fonte; Adaptado de M. Paula Fonseca, 2004, com base em dados do OCES-MCES; (1) A preços constantes de 1995, com deflatores do OIB OCDE.				

O carácter promissor dos dados observados em 2001 é, em grande medida, corroborado pela comparação dos dois Inquéritos Comunitários às actividades de inovação, realizados em 1995-1997 e 1998-2000. Os dados disponíveis sugerem não só a confirmação dos valores do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico, mas também a extensão da actividade inovativa.

Vejamos, primeiro, os dados de 2000:

Quadro nº V.3. 7. Percentagem de empresas com actividade inovadora.				
Tipo de empresas	Total	Indústria	Indústria Transformadora	Serviços
Pequenas	40	38	37	46
Médias	67	65	66	74
Grandes	76	75	75	77
Fonte: III Inquérito Comunitário à Inovação em Portugal – Eurostat – Country Chapters; total de empresas 18 557.				

A análise aprofundada sobre o teor sectorial das empresas registadas com actividade inovadora (M. Heitor, 2004) permite evidenciar algumas diferenças relativamente ao teor dos resultados do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional. Do ponto de vista industrial, são os sectores químico e de produção de produtos metálicos que apresentam a maior incidência de empresas com actividade inovadora registada, conclusão que diverge do padrão sectorial de I&D do inquérito atrás referido. No que respeita aos serviços, são os sectores de investigação e desenvolvimento e de telecomunicações que apresentam os índices mais elevados. Seguem-se as actividades de computação, de intermediação financeira e de serviços de arquitectura e engenharia.

A evolução observada entre os resultados do 2º e do 3º Inquérito Comunitário é também relevante para avaliar se existem evidência de extensão da actividade inovadora em Portugal. Os valores que se apresentam de seguida dizem apenas respeito a resultados comparáveis dos dois inquéritos (universos sectoriais de empresas) (M. Heitor, 2004: 83):

Quadro nº V.3.8. % de Empresas com:						
Tipo de inovação	Indústria		Serviços		Total	
	2º (1995-97)	3º (1998-00)	2º (1995-97)	3º (1998-00)	2º (1995-97)	3º (1998-00)
Inovação introduzida	25,8	48,4	28	48,9	26,7	48,4
Envolvimento em actividades de inovação	28,5	50,7	35,6	50,1	31,4	50,3
Fonte: Manuel Heitor, 2004, a partir de resultados dos Inquéritos Comunitários às actividades de inovação.						

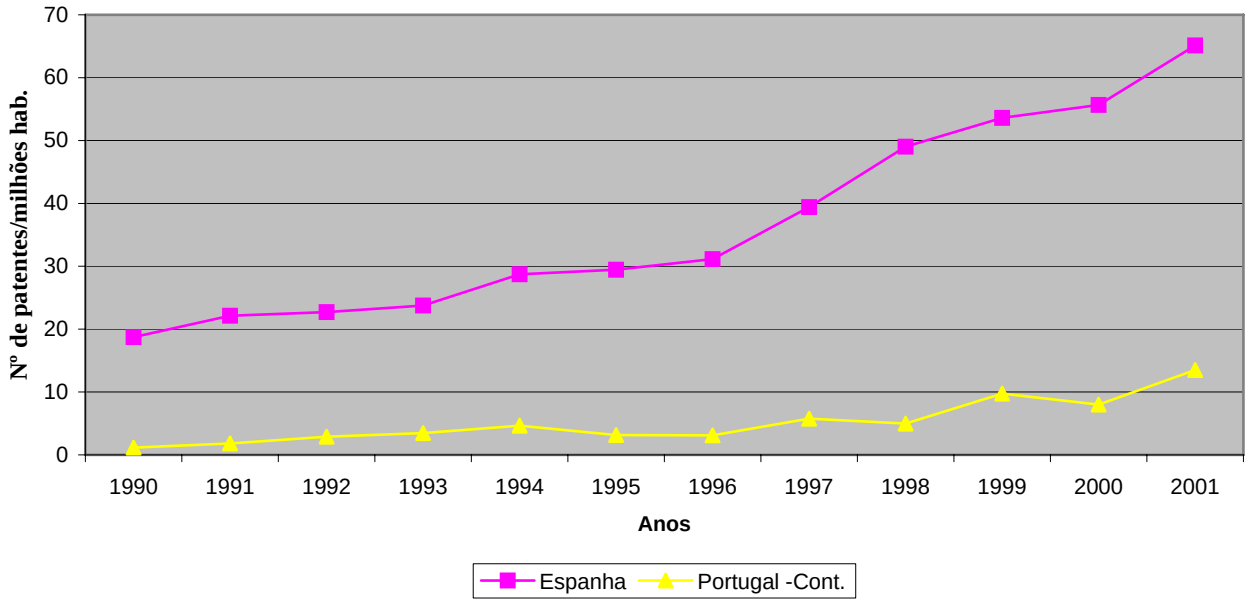
O autor conclui que a evolução entre os dois inquéritos sugere consistentemente a extensão das actividades de inovação, ilustrada sobretudo pela mudança positiva operada nas empresas e média dimensão cujo registo de actividades inovadoras se aproxima do das empresas de maior dimensão. Para além disso, os sectores de alta tecnologia deixam de ser os únicos a predominar no registo atrás mencionado, o que vai no mesmo sentido da extensão verificada.

No entanto, o inquérito de 2000 continua a revelar um dos traços estruturais profundos do sistema nacional de inovação em Portugal. A interacção entre os vários actores e protagonistas no sistema é muito incipiente, predominando um modelo de cada um por si, sem práticas de cooperação inter-agentes. Este facto evidencia, na nossa perspectiva, a falência das instituições do sistema, cuja estratégia deveria ser o de impulsionar um modelo de cooperação inter-instituições e agentes privados mais consistente.

3.1.4. Patentes.

O nível de eficiência do sistema de inovação em matéria de registo de patentes mantém os traços estruturais anteriormente mencionados:

Gráfico nº V.3. 5 - Registo de patentes por milhões de activos 1990-2001 - Portugal e Espanha

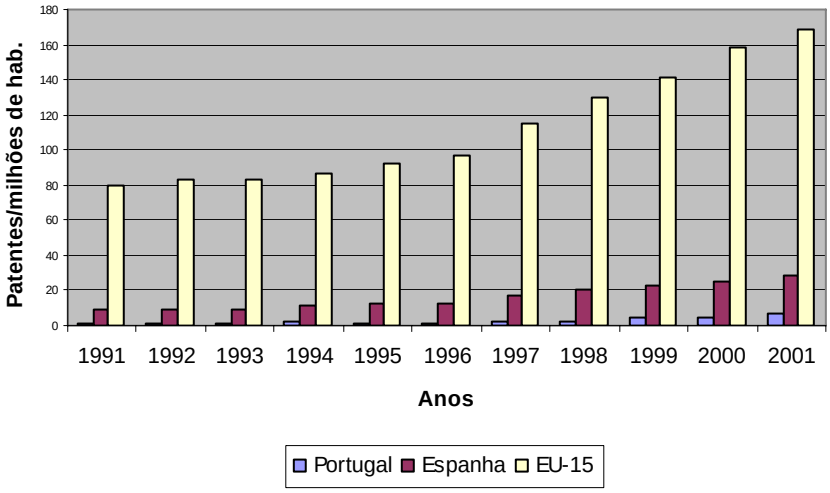


Fonte: Elaboração própria a partir de dados Eurostat- New Cronos data base.

Comparados com a evolução do país vizinho, os valores apresentam uma variação de fraca progressão, com crescimento lento.

A situação é ainda mais contrastante quando se invoca a comparação com a União Europeia (EU=15) e as patentes são relativizadas por milhões de habitantes.

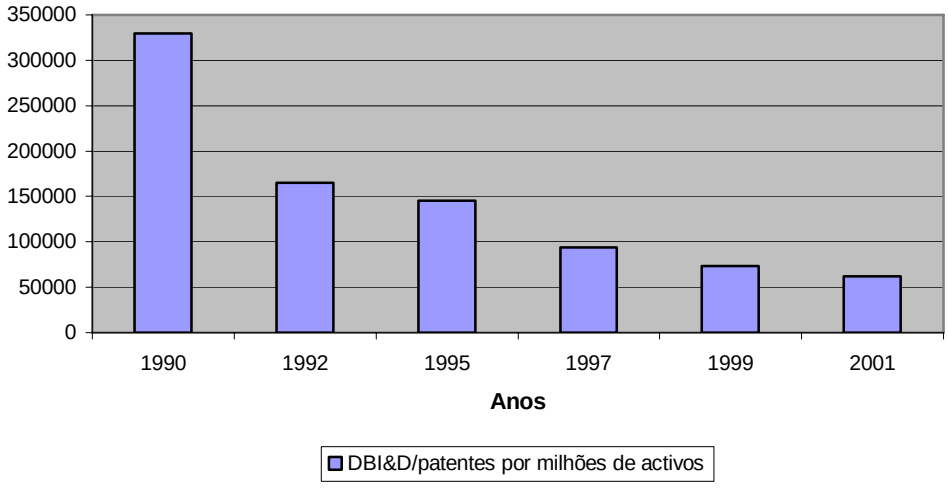
Gráfico nº V.3.6. Patentes EPO 1991-2001 - Portugal, Espanha e UE=15



Fonte: Elaboração própria a partir de Structural Indicators, Comissão Europeia.

No entanto, quando se calculam os rácios entre a despesa bruta de I&D em Portugal e o número de patentes registadas, a evolução é favorável, já que o valor do rácio é decrescente. Para produzir em média 1 patente por milhão de activos, o valor da despesa bruta é decrescente, anunciando algum aumento de eficiência.

Figura nº V.3.7. - DBI&D/patentes por milhões de activos 1990-2001



3.1.5. Tecnologias de informação e comunicação e sociedade da informação.

Finalmente, devemos ainda referir qual a posição relativa que o sistema de inovação português assegura em termos de tecnologias de informação e de condições estruturais para a disseminação da sociedade de informação. No capítulo 3, foram já apresentados outros indicadores sobre a receptividade da sociedade portuguesa à sociedade de informação. No quadro seguinte, complementa-se essa informação com dados da OCDE sobre a dimensão do sector económico de TIC, mantendo ainda a comparação com Espanha.

Quadro nº V.3.9. - Indicadores da Sociedade de Informação Portugal e Espanha 1996, 2000

Indicadores	Portugal		Espanha		P/E*100	
	1998	2000	1998	2000	1998	2000
Produto TIC (1)						
Ind. Transformadora	2936	3246	9478	11543	31,0	28,1
Telecomunicações	3783	5300	13998	19148	27,0	27,7
Computação e activ. Associadas	1029	1044	5720	8606	18,0	12,1
Outros serviços	4743	2250	9370	10929	50,6	20,6
Total Sector de TIC	12492	11839	38566	50226	32,4	23,6
Emprego TIC						
Ind. Transformadora	27884	21447	54127	60254	51,5	35,6
Telecomunicações	21770	20137	77578	80159	28,1	25,1
Computação e activ. Associadas	11108	13510	84645	121873	13,1	11,1
Outros serviços	37311	35252	120633	137555	30,9	25,6
Total Sector de TIC	98073	90346	336983	399841	29,1	22,6
Empresas TIC						
Ind. Transformadora	456	515	1634	1577	27,9	32,7
Telecomunicações	146	167	1198	1138	12,2	14,7
Computação e activ. Associadas	2161	2200	14875	16270	14,5	13,5
Outros serviços	4363	4609	19915	20015	21,9	23,0
Total Sector de TIC	7126	7491	37622	39000	18,9	19,2

Fonte: OECD, Measuring the Information Economy, 2002; (1) milhões de euros 1999

A conclusão mais relevante prende-se com a dimensão relativa ainda essencialmente industrial e transformadora da economia da informação em Portugal quando confrontada com a situação espanhola.

O quadro seguinte alarga a diversidade de indicadores envolvidos na comparação.

Quadro nº V.3.10. Panorama comparativo Portugal-Espanha-EU em termos de indicadores da economia da inovação

Indicadores de Inovação	UE	E	P
% de Licenciados em ciência e tecnologia	37	32	28
% de trabalhadores com diploma de ensino superior	13	13	7
% de emprego na ind. Transformadora de alta tecnologia	7,7	5,5	3,5
% de emprego nos serviços de alta tecnologia	3	1,9	1,4
% de PME com inovação interna	44	0	22
% de PME que participam em inovação em cooperação	11	5	5
Despesas de inovação em % das vendas	3,7	1,8	1,7
Capital de risco em % do PIB	0,06	0,02	0,01
Capitalização dos novos mercados em % doPIB	3,4	0	0,2
Vendas de "produtos novos no mercado" em % do total	6,5	9,5	7,2
Utilizadores de Internet por cada 100 habitantes	14,9	7,2	7
Mercados de TIC em % do PIB	5	3,9	4,9
Alteração (%) do peso dos sectores de alta tecnologia		4	0

Fonte: Painel Europeu da Inovação, 2000

Confirmam-se assim os traços de caracterização estrutural do sistema de inovação em Portugal. A evolução recente anuncia-se promissora, mas os constrangimentos estruturais são muito pesados e de lenta evolução. Os pontos críticos da evolução são os seguintes:

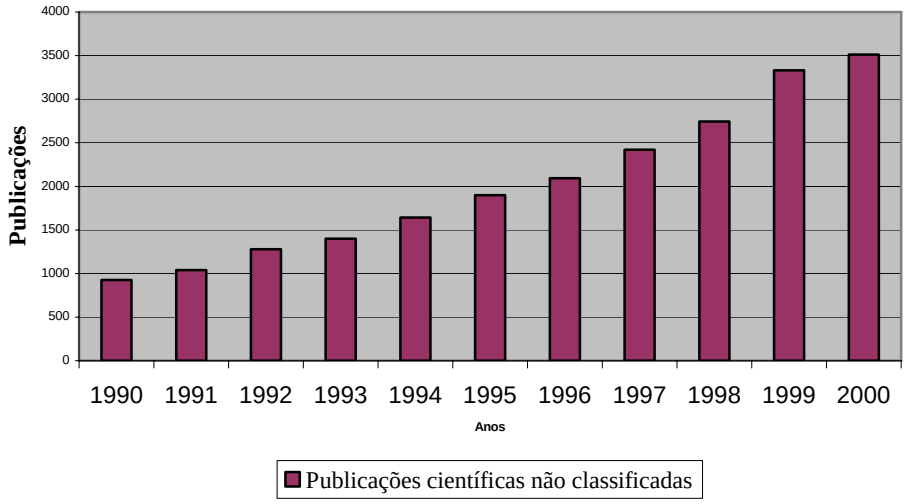
- É necessária uma profunda revolução institucional no sistema, aproximando-o de uma lógica de desenvolvimento empresarial e das necessidades deste mundo, para além do clima de cooperação inter-institucional ter estrategicamente de ser reforçado; o quadro nº V.3.11 ilustra essa situação.

- Do ponto de vista da produção científica, a evolução é muito promissora, confirmando a liderança do sistema por parte do sector de investigação científica (ver gráfico nº V.3.7);

- O futuro comportamento das empresas será determinante e motor de transformação, por um lado, no plano da internalização de actividades de inovação e, por outro lado, na dinamização do tecido institucional que necessita de outros factores de alavancagem.

Quadro nº V.3.11. Tipo de Instituições que colaboram com as empresas na execução de I&D, em 1999 e 2001				
Tipo de instituição de colaboração	1999		2001	
	Nº de ocorrências	%	Nº de ocorrências	%
Empresas nacionais do mesmo grupo	107	11	53	7
Outras empresas nacionais	158	17	146	19
Empresas estrangeiras do mesmo grupo	55	6	52	7
Outras empresas estrangeiras	127	13	107	14
Centros tecnológicos ou instituições de interface	136	14	98	13
Centros de investigação do ensino superior	176	19	151	20
Laboratórios do Estado	51	5	38	5
Hospitais	15	2	14	2
Outros organismos de investigação do Estado	46	5	34	5
Outros organismos de investigação estrangeiros	73	8	56	7
Total	**944**	**100**	**749**	**100**
Fonte: IPCTN 2001; OCES (Observatório da Ciência e Ensino Superior) / MCES				

Figura nº V.3.7. - Publicações científicas classificadas - Portugal 1990-2000



Fonte: OCES-MCES.

3.2. Elementos para um sistema de inovação no Norte de Portugal.

3.2.1. Os dados de base e sua interpretação.

A única informação disponível regionalizada por NUTE II diz respeito às actividades de I&D executada por sectores institucionais, em termos de despesa bruta de I&D e de recursos humanos afectos a tais actividades. Embora singela a informação permite, contudo, apreender alguns traços estruturais relevantes da região em matéria de sistema de inovação.

Quadro nº V.3.13. Estrutura da DB I&D (%) por sector de execução no Norte de Portugal e em Lisboa (1) (regiões NUTE II) e peso no total nacional

Sector de execução	1995		1997		1999		2001	
	Norte	LVT	Norte	LVT	Norte	LVT	Norte	LVT
ESTRUTURA REGIONAL DB I&D (2)								
Estado	9,4	38,7	8,2	34,2	7,3	36,1	8,8	45,4
Ensino Superior	49,6	28	51	29,7	48,1	31,6	49,0	43,4
Empresas	23,7	19,1	24	24,5	15,0	8,8	20,4	10,9
IPSFL	17,3	14,3	16,9	11,7	29,7	23,4	21,7	0,3
Total	100	100	100	100	100	100	100,0	100,0
PESO DB I&D (2) NOS TOTAIS NACIONAIS POR SECTOR DE EXECUÇÃO								
Estado	7,2	82,4	6,7	80,7	5,4	69,3	5,1	85,8
Ensino Superior	27,5	43,4	25,3	42,4	25,8	43,9	27,6	42,5
Empresas	23,3	52,4	21,2	62,3	28,7	43,8	34,1	40,3
IPSFL	23,7	54,7	25,3	50,2	27,1	55,4	17,6	0,9
Total	20,6	57,6	19,9	57,2	20,7	53,6	20,5	38,0
ESTRUTURA REGIONAL DE RECURSOS HUMANOS EM I&D								
Estado	11	43,1	10,3	41,4	11,3	40,0	8,8	45,4
Ensino Superior	52.1	32,4	56,3	37	47,9	36,9	49,0	43,4
Empresas	20.4	10,2	14.4	10.7	17,3	9,2	20,4	10,9
IPSFL	16,6	14.4	19.1	10,9	23,5	13,8	21,7	0,3
Total	100	100	100	100	100,0	100,0	100,0	100,0

PESO DE RECURSOS HUMANOS NOS TOTAIS NACIONAIS POR SECTOR DE EXECUÇÃO de I&D								
Sector de execução	1995 (3)		1997 (3)		1999 (3)		2001 (4)	
	N	LVT	N	LVT	N	LVT	N	LVT
Estado	8,3	77,9	7,5	77,4	9,3	76,2	7,3	79,4
Ensino Superior	28,6	42,6	25,5	42,9	25,2	45,1	23,9	44,5
Empresas	37,9	45,2	27,8	52,7	34,0	42,1	34,3	38,5
IPSFL	25,1	52,3	30,6	44,6	34,9	47,6	27,8	0,9
Total	23	55,2	21,2	54,2	23,2	54,0	21,6	45,5

(1) Versão de 1989; (2) DB I&D avaliada em milhões de euros de 1999; (3) Valores recolhidos a partir de OCES-MCIES, Inquéritos ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional dos respectivos anos; (4) Valores recolhidos a partir de EUROSTAT – NEW CRONOS Data Base, embora provenham também do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional de 2001

O quadro anterior tem várias leituras, convergindo todas no sentido de concluir que os traços estruturais da situação do Norte de Portugal apresentam um elevado grau de estabilidade:

- A Região Norte confirma-se como a segunda NUTE II portuguesa em termos de relevância de actividades de investigação e desenvolvimento, mesmo assim com menos de metade do peso da região capital, facto que sugere um elevado nível de centralização do sistema de inovação nacional;

- A estrutura das actividades de I&D, seja ela medida pela Despesa Bruta, seja pela massa de recursos humanos afectados a tais actividades, revela uma grande estabilidade, apesar de alterações observadas para os quatro anos de realização do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico;

- Os principais traços da estrutura de I&D no Norte de Portugal por sector de execução evidenciam pelo menos as seguintes conclusões fundamentais: i) A actividade de I&D realizada por instituições governamentais (laboratórios de Estado, principalmente) apresenta na Região uma baixa expressão relativa face ao contexto de Lisboa, reflexo do carácter essencialmente público do sistema nacional de inovação e da centralização do aparelho governamental em termos de laboratórios; ii) Os interfaces privados sem fins lucrativos constituem uma marca diferenciadora da Região em termos de quadro institucional de suporte à inovação representando, em média, 20% da I&D realizada na Região, em termos de despesa bruta e de recursos humanos afectos e constituindo o reflexo da dinâmica que as Universidades do Porto e do Minho têm vindo a protagonizar nesse domínio; iii) A I&D realizada pelas empresas ocupa um lugar de destaque na especialização da região, constituindo um dos seus principais trunfos para uma mudança estrutural do sistema de inovação em Portugal, sendo de esperar que o valor de 2001 represente um regresso aos valores que a I&D empresarial regional assumia na segunda metade da década de 90; iv) Finalmente, a I&D realizada pelas estruturas de ensino superior lideram a estrutura de especialização regional, facto que articulado com a presença dos interfaces sem fins lucrativos ilustra bem a relevância do ensino superior na região;

- Em termos de peso nos totais nacionais por sector de execução, avultam sobretudo no Norte de Portugal a importância da I&D realizada no ensino superior e nas empresas com quotas nacionais expressivas, atendendo á centralização do sistema de inovação;

- Na nossa perspectiva, é particularmente relevante anotar a evolução do peso das actividades de I&D empresarial no total nacional, aproximando-se em 2001 do valor de Lisboa e Vale do Tejo (34,3% contra 38,5%);

- Esta evolução é sobretudo interessante quando cotejada com os traços estruturais penalizadores do sistema nacional de inovação e é conseguida já que a quota de I&D empresarial desceu substancialmente em Lisboa de 1997 para 2001, com o aumento do peso da I&D estatal.

3.2.2. Padrão sectorial de I&D relevante para a mudança do sistema nacional de inovação.

O padrão de I&D realizado no Norte de Portugal pelos sectores não empresariais concentra-se sobretudo em dois domínios fundamentais: as ciências da engenharia e da tecnologia e as ciências da saúde. Este último domínio representa mesmo o principal factor diferenciador do padrão de I&D da região, reflectindo sobretudo a relevância das massas críticas de recursos humanos superiores e institucionais que caracterizam o Norte de Portugal. Esta concentração prende-se com o peso do sector do ensino superior na aglomeração do Porto e dos institutos de inter-face que acompanham o peso do ensino superior nesses domínios. Trata-se, assim, de uma interacção virtuosa entre a relevância da Universidade e dos inter-faces dela emergentes. São assim expoentes da Região instituições como o IBMC (Instituto de Biologia Molecular e Celular) e o IPATIMUP (Instituto de Patologia e Imunologia Molecular da Universidade do Porto), no primeiro caso, e, no segundo, o INESC - Porto e o INEGI (Instituto de Engenharia Mecânica e Gestão Industrial). Estamos a falar de instituições fortemente representadas nos programas-quadro de ciência e tecnologia da União Europeia, bem inseridos em redes internacionais de investigação, logo com grande capacidade de captação de fundos, potenciando claramente a acção da própria Universidade, componente de investigação.

O conjunto de quatro instituições atrás referido não esgota, como é óbvio, nem o potencial de I&D centrado na aglomeração do Porto, nem o da Região, já que outras instituições relevantes podem ser referenciadas e sê-lo-ão em secções seguintes. O destaque que lhe atribuímos deve-se ao facto de elas representarem exemplarmente dois traços estruturais das actividades de I&D na Região:

- Por um lado, o núcleo das Ciências da Saúde representa o domínio melhor cotado do ponto de vista da produção de conhecimento científico relevante a nível europeu e internacional e dos níveis de excelência obtidos em sistemas de classificação e avaliação do Ministério da Ciência e Tecnologia, embora sem articulação evidente com a base produtiva da Região;

- Por outro lado, o domínio das ciências da engenharia e da tecnologia, com posição relativa no plano internacional ligeiramente inferior e enfrentando outras instituições relevantes a nível nacional, apresenta, no entanto, um maior potencial de articulação com a base produtiva da região, sobretudo com as empresas com maior intensidade de inovação; no caso do INESC-Porto são os domínios das telecomunicações, da energia e da automação industrial e logística que definem o perfil de especialização da instituição; no caso do INEGI, são os domínios da ciência de materiais, da optimização de equipamentos e das tecnologias de corte que o tornam numa instituição com forte interacção com o meio empresarial.

A recente publicação dos dados da I&D realizada pelas empresas permite captar a estrutura e o peso sectoriais dessa actividade no Norte de Portugal face ao país.

No quadro V.3.14. observa-se que a I&D empresarial realizada no Norte de Portugal é superior a metade da realizada a nível nacional nos casos do vestuário, da indústria do couro e de produtos de couro, da

madeira e cortiça, da fabricação de artigos de borracha e de matérias plásticas, do mobiliário e do comércio a retalho e reparação de bens pessoais e domésticos e do sector educação.

Do ponto de vista da sua estrutura sectorial, os sectores de maior expressão relativa são a indústria química, as actividades de informática e de educação.

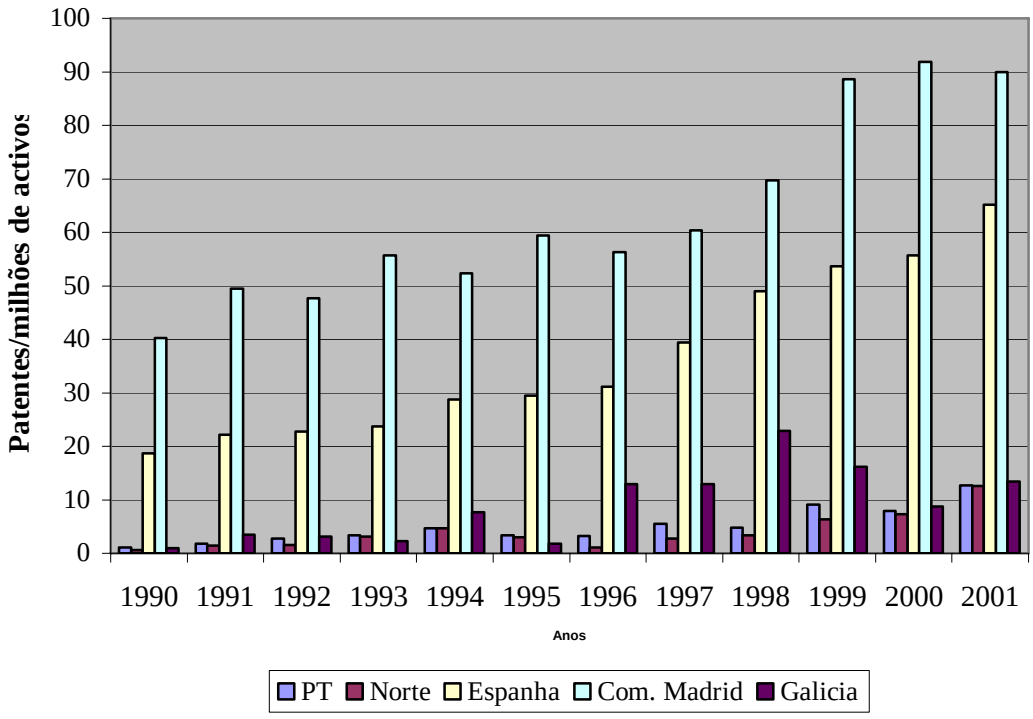
O confronto entre os pesos sectoriais a nível nacional e na I&D regional sugerem que, nos primeiros casos, actua sobretudo o peso da especialização tradicional da Região, enquanto que no segundo caso emergem outros sectores de especialização não tradicional com destaque particular para a indústria química e actividades de informática.

Quadro nº V.3.14. Estrutura e peso da I&D empresarial 2001						
CAE REV2	DB Total Nacional	DB Norte	% Norte	Estrutura Nacional %	Estrutura Norte %	Desvios
TOTAL: a)	330310,7	58196,8	17,6	100	100,0	0,0
1	282,2	74,2	26,3	0,1	0,1	0,0
2	126,1	0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	336,2	44,9	13,4	0,1	0,1	0,0
14	119,7	32,3	27,0	0,0	0,1	0,0
15	5048,5	1258,3	24,9	1,5	2,2	0,6
16	131,7	0	0,0	0,0	0,0	0,0
17	5487,6	441,9	8,1	1,7	0,8	-0,9
18	210,2	201,3	95,8	0,1	0,3	0,3
19	857,7	760,9	88,7	0,3	1,3	1,0
20	3024,8	1937,5	64,1	0,9	3,3	2,4
21	8869,6	788,3	8,9	2,7	1,4	-1,3
22	358,5	162,1	45,2	0,1	0,3	0,2
23 e 24 b)	26693,9	8215,1	30,8	8,1	14,1	6,0
25	3910,7	3281,6	83,9	1,2	5,6	4,5
26	2068,5	129	6,2	0,6	0,2	-0,4
27	1484,6	188	12,7	0,4	0,3	-0,1
28	3431,4	1692,7	49,3	1,0	2,9	1,9
29	14048,6	5699,6	40,6	4,3	9,8	5,5
30	782,5	0	0,0	0,2	0,0	-0,2
31	14621,1	2444,5	16,7	4,4	4,2	-0,2
32	20020,4	3264,3	16,3	6,1	5,6	-0,5
33	3666,6	2778,5	75,8	1,1	4,8	3,7
34	41181,5	1882,8	4,6	12,5	3,2	-9,2
35	3121,6	21,9	0,7	0,9	0,0	-0,9
36	742,9	434,2	58,4	0,2	0,7	0,5
37	128,8	0	0,0	0,0	0,0	0,0
40	5258,4	264,7	5,0	1,6	0,5	-1,1
41	338,5	66,2	19,6	0,1	0,1	0,0
45	1436,4	156,4	10,9	0,4	0,3	-0,2
50	2167,2	0	0,0	0,7	0,0	-0,7
51	5792,4	633,4	10,9	1,8	1,1	-0,7
52	950,9	480,2	50,5	0,3	0,8	0,5
60	15373,5	43,9	0,3	4,7	0,1	-4,6
63	6444,4	53,3	0,8	2,0	0,1	-1,9
64	9869,3	0	0,0	3,0	0,0	-3,0
65	31113,9	10	0,0	9,4	0,0	-9,4
66	8215,4	0	0,0	2,5	0,0	-2,5
67	4028,4	0	0,0	1,2	0,0	-1,2
72	26045,7	7192	27,6	7,9	12,4	4,5
73	8629,2	45,7	0,5	2,6	0,1	-2,5
74	41940,3	8961,5	21,4	12,7	15,4	2,7
80	418,8	298	71,2	0,1	0,5	0,4
85	193,3	17,5	9,1	0,1	0,0	0,0
90	165,6	0	0,0	0,1	0,0	-0,1
91	849	318	37,5	0,3	0,5	0,3
92	483	22	4,6	0,1	0,0	-0,1
Fonte: Elaboração própria a partir de Quadro V do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional 2001-Empresas						

3.2.3. Os resultados das actividades de I&D.

O gráfico nº V.3.8. apresenta a comparação que é agora possível estabelecer entre os valores de Portugal, Espanha, Norte de Portugal, Galiza e Comunidade de Madrid para os valores de patentes registadas no EPO de 1990 a 2001 por milhões de activos.

Gráfico nº V.3.8. Patentes ETO por milhões de activos no espaço ibérico 1990-2001



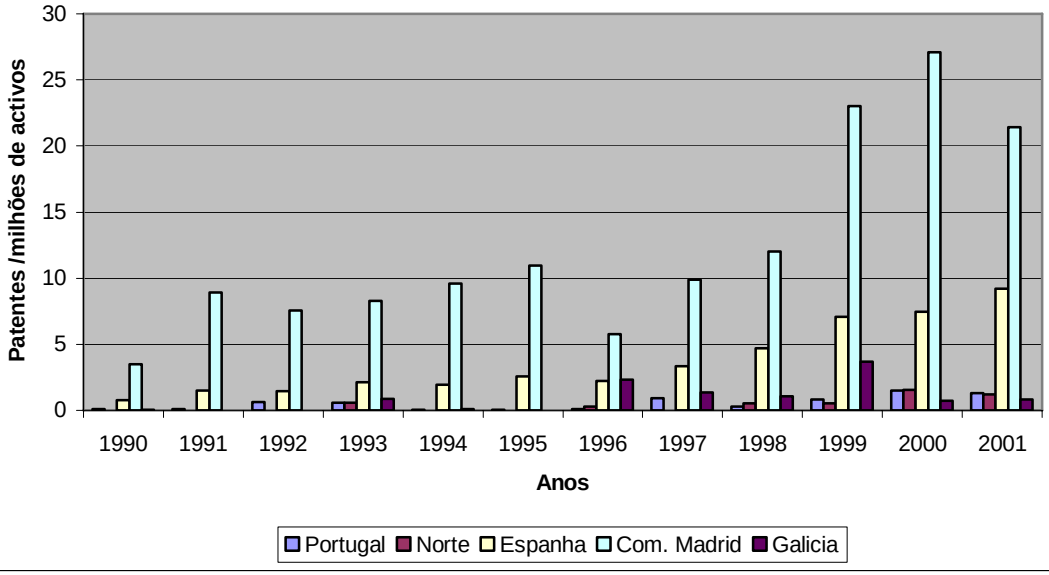
Fonte: Elaboração própria a partir de dados recolhidos em EUROSTAT- New Cronos data base; na base referida, não constam valores para a região de Lisboa, supõe-se devido à nova composição da NUTE II.

Os valores de patentes registadas no Norte de Portugal têm vindo a acompanhar com alguma proximidade, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 90, os valores de Portugal, não sendo possível, conforme nota incluída no referido gráfico, anotar a evolução das patentes registadas em Lisboa. Tal como já tínhamos concluído no capítulo respeitante aos factores de base nacional, a situação comparativa do Norte face a Portugal é muito dissonante relativamente ao confronto Galiza-Espanha, o qual revela uma disparidade muito mais significativa, que se agrava em relação à Comunidade de Madrid. Os anos de 2000 e 2001 proporcionam uma leitura curiosa do ponto de vista da Euro-região. Na verdade, o indicador relativo de registo de patentes apresenta nestes anos uma forte proximidade entre o Norte e a Galiza, com

superioridade ligeira para esta última. A esta proximidade não é estranho o salto significativo que se verifica no Norte de Portugal em 1998-1999, a que corresponde uma inversão no sentido oposto para a Galiza.

No sentido de precisar essa aproximação, testámos a evolução de patentes de alta tecnologia, de que o gráfico seguinte é testemunho principal:

Gráfico nº V.3.9. - Patentes de alta tecnologia por milhões de activos no espaço ibérico 1990-2001



Fonte: Elaboração própria a partir de dados EUROSTAT – New Cronos data base.

A melhoria observada para o Norte de Portugal nos anos de 2000 e 2001 confirma-se também neste tipo de actividade mais exigente de registo de patentes (alta tecnologia na classificação internacional). Para além disso, neste tipo de patentes o Norte de Portugal superioriza-se nesses anos à Galiza, que só apresenta no ano de 1999 um valor significativamente mais elevado do que o observado no Norte de Portugal.

Não é possível retirar destes dois anos apenas conclusões de natureza estrutural, sugerindo a inversão da situação penalizadora que tem caracterizado a situação portuguesa. No entanto, há uma certa coerência nos dados sistematizados, pois eles são consistentes com os sinais de extensão da actividade de inovação em Portugal registados pelos Inquéritos Comunitários à Inovação (confronto CIS III com CIS II) e com os dados do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional (confronto 1995 com 2001). Os dados são ainda consistentes com a progressão também já assinalada das actividades de I&D empresarial no Norte de Portugal configurando uma particularidade regional de apreço.

É conhecida a falta de tradição e de cultura de registo de patentes nas actividades de I&D realizadas pelos laboratórios de Estado portugueses. Nesse contexto, a I&D empresarial tenderá a recorrer mais

acentuadamente a esse esforço de diferenciação competitiva. Assim sendo, os baixos valores de patentes por milhões de activos representarão o reverso da medalha de um sistema de inovação português, no qual a I&D realizada e financiada empresarialmente é comparativamente muito baixa com outros países de referência. A progressão observada no Norte de Portugal não pode deixar de estar associada ao maior peso que as actividades de I&D empresarial representam no perfil regional de actividades de I&D quando confrontada com as restantes estruturas regionais e à evolução positiva que se tem verificado no peso dessas actividades em relação ao total nacional de I&D empresarial.

Se estivermos perante uma evolução que anuncie mudança estrutural, então há aqui um campo favorável para as cidades do Eixo Atlântico no Norte de Portugal, as quais poderão capitalizar seguramente o acolhimento deste tipo de actividades.

Para além disso, em termos dinâmicos, a evolução operada nas duas regiões na década de 90 é significativa, passando de um panorama quase nulo para uma situação com expressão relativa com algum significado face aos respectivos perfis produtivos. Tendo em conta que o indicador de registo de patentes constitui uma variável que mede melhor a actividade de inovação do que o esforço de despesa bruta em actividades de investigação, a evolução operada na actividade de inscrição de patentes nos registos competentes não pode deixar de ser referida. Sabe-se ainda que o contributo da actividade inovadora para o crescimento económico, nacional ou regional, deve ser considerado conjuntamente com os contributos da difusão de progresso tecnológico (a partir da importação de equipamento e de tecnologia) e da capacidade de absorção e de aproveitamento dos benefícios da tecnologia (sobretudo a partir da capacidade de investimento e das mudanças organizacionais associadas) (Jan Fagerberg, 1987; 1994).

É neste contexto que é necessário manter o ritmo de aceleração de registo de patentes como indicador de actividade inovadora, na medida em que os resultados sobre o crescimento económico regional serão a consequência desses três tipos de acções: a inovadora, a de acesso à transferência de tecnologia e de capacidade de absorção e aproveitamento dos benefícios da inovação e difusão.

3.2.4. Inovação e traços estruturais da actividade produtiva.

O quadro da página seguinte apresenta alguns indicadores (rácios) de natureza estrutural para caracterizar o Norte de Portugal no plano comparativo com a Espanha e Galiza do ponto de vista da medida da incidência da actividade inovadora. A informação utilizada respeita à base NEW CRONOS do Eurostat, que tem a vantagem de proporcionar, ainda que de forma não extensiva a todos os anos, informação comparável.

Os dois primeiros indicadores respeitam ao número de estabelecimentos em actividades de computação e associadas e de investigação e desenvolvimento por estabelecimento da indústria transformadora. Trata-se de um indicador de massa relativa dessas duas actividades fundamentais para qualquer sistema de inovação, reportada à massa de estabelecimentos da indústria transformadora.

Os dois indicadores seguintes relativizam a formação bruta de capital fixo realizada nas actividades de computação e de investigação e desenvolvimento face à formação bruta de capital fixo na indústria transformadora.

O quinto, sexto e sétimo indicador comparam os investimentos por pessoa empregada nas três actividades: indústria transformadora, computação e investigação e desenvolvimento.

Finalmente, o oitavo e o nono relativizam o emprego naquelas duas actividades face ao emprego na indústria transformadora.

Quadro nº V.3.15. Rácios estruturais da base produtiva e inovação							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rácio Computadores e actividades correlacionadas/IT*100 (estabelecimentos)							
Espanha					11,3	7,4	8,9
Galiza					7,0	2,9	5,4
PT(cont.)		2,8	2,6	3,0	2,9	2,9	3,2
Norte		1,4	1,2	1,4	1,5	1,2	1,3
Rácio Actividades de I&D/IT*100 (estabelecimentos)							
Espanha					1,9	1,4	1,4
Galiza					0,6	0,7	1,0
PT(cont.)		0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04
Norte		0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02
FBCF Comput./FBCF IT*100							
Espanha						2,4	2,4
Galiza						0,6	0,8
PT(cont.)		3,7	1,3	1,3	2,4	2,2	2,5
Norte		0,7	0,4	0,4	1,1	0,7	0,6
FBCF I&D/FBCF IT*100							
Espanha						18,9	31,0
Galiza						30,4	57,1
PT(cont.)		3,7	1,3	1,3	2,4	2,2	2,5
Norte		0,7	0,4	0,4	1,1	0,7	0,6
Investimento pessoa empregada IT							
Espanha		5,2	5,2	5,8	:	6,9	7,6
Galiza		6,2	5,5	4,7	:	5,1	4,7
PT(cont.)		3,7	4,3	4,9	:	6,1	5,4
Norte		2,7	3,0	3,6	:	4,2	3,9
Investimento pessoa empregada Computadores							
Espanha		:	:	:	0,00	3,2	2,9
Galiza		:	:	:	0,00	2,4	1,7
PT(cont.)		15,2	5,0	5,1	:	8,3	7,0
Norte		5,1	2,8	3,3	:	4,3	3,7
Investimento pessoa empregada em actividades de I&D							
Espanha		:	:	:	0,0	5,3	9,7
Galiza		:	:	:	0,0	4,3	13,0
PT(cont.)		1,3	5,6	4,5	:	12,1	76,7
Norte		0,9	2,0	35,4(1)	:	1,6	0,4
Emprego Comput./Emprego IT*100							
Espanha					4,5	5,1	6,2
Galiza					1,7	1,2	2,1
PT(cont.)		0,9	1,2	1,2	1,5	1,6	1,9
Norte		0,4	0,5	0,5	0,8	0,7	0,6
Emprego I&D/IT*100							
Espanha					0,8	0,6	0,6
Galiza					0,2	0,2	0,2
PT(cont.)		0,011	0,012	0,021	0,019	0,022	0,021
Norte		0,003	0,002	0,003	0,002	0,002	0,003

Fonte: Elaboração própria a partir de EUROSTAT – NEW CRONOS Data Base; (1) valor aparentemente anómalo e sem significado estrutural, já que é totalmente dissonante face à regularidade dos restantes valores.

Os dados sistematizados no quadro anterior permitem formular algumas conclusões que são consistentes com a restante informação coligida:

- Confirmam-se as disparidades entre as realidades nortenha e portuguesa, por um lado, e galega e espanhola por outro;

- Destacam-se os valores do investimento (formação bruta de capital fixo) nas actividades de computação e associadas, quer em relação aos valores da indústria transformadora, quer em termos de investimento por pessoa empregada.

Estes valores podem ser confrontados com uma análise mais fina da estrutura do emprego na Euro-região por padrões tecnológicos que é comummente utilizada nos documentos da Comissão Europeia e OCDE em estudos de inovação e desenvolvimento tecnológico.

Esta classificação tem de ser encarada com cautelas, já que resulta de uma arrumação de sectores NACE segundo as suas características tecnológicas médias e não segundo segundo as características tecnológicas das empresas. As consequências desta metodologia são óbvias. Por exemplo, no sector que é considerado de baixa tecnologia, no qual o Norte de Portugal apresenta um peso de emprego elevado, a classificação não permite entrar em linha de conta com a existência de empresas de elevado nível organizacional e com padrão tecnológico acima do padrão médio atribuído ao conjunto de sectores NACE que o integra.

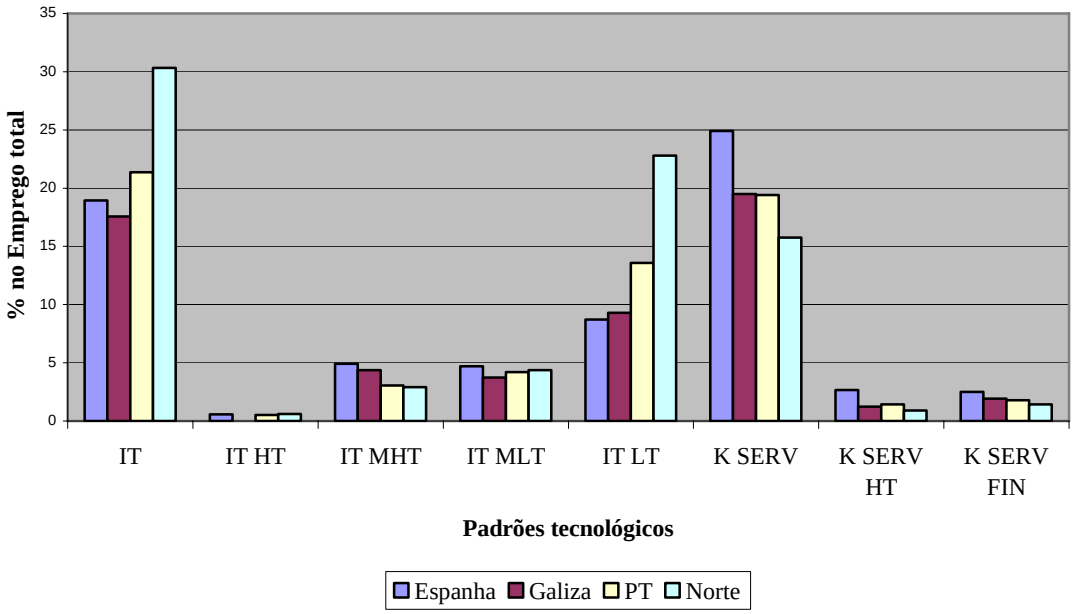
Uma percentagem elevada de emprego no padrão de tecnologia baixa significa então o seguinte: o Norte de Portugal concentra uma parte substancial do emprego industrial em sectores NACE que apresentam padrões médios baixos de performance tecnológica; isso não significa que não possam existir empresas com desvios-padrão positivos muito elevados.

A classificação permite ainda analisar o sector dos serviços do ponto de vista do padrão de intensidade em conhecimento e tecnologia, destacando-se no quadro seguinte três tipos relevantes para os fins em vista: serviços intensivos em conhecimento, de entre estes os que apresentam alta tecnologia e os serviços financeiros intensivos em conhecimento.

Quadro nº V.3.16 - Estrutura de emprego e nível tecnológico na Euro-região									
Região/País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Indústria transformadora									
Espanha	19,3	18,7	18,9	19,6	19,1	18,8	18,9	18,5	17,8
Galiza	14,1	13,9	15,8	16,2	17,2	16,3	17,6	18,9	18,3
Portugal	:	:	:	24,1	23,2	21,7	21,4	20,5	20,1
PT Continente	:	:	:	24,6	23,8	22,1	21,8	20,9	20,6
Norte	:	:	:	:	:	30,8	30,3	29,4	29,5
IT de alta tecnologia									
Espanha	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Galiza	: u	: u	: u	: u	: u	: u	: u	: u	: u
Portugal	:	:	:	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3
PT Continente	:	:	:	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3
Norte	:	:	:	:	:	0,50 u	0,60 u	0,45 u	0,44 u
IT de média-alta tecnologia									
Espanha	4,7	4,6	4,8	4,9	4,9	4,8	4,9	4,9	4,6
Galiza	3,3	3,7	4,0	4,4	4,6	4,1	4,4	5,6	5,0
Portugal	:	:	:	3,1	3,2	3,1	3,1	2,9	2,9
PT Continente	:	:	:	3,3	3,3	3,3	3,2	3,0	3,0
Norte	:	:	:	:	:	2,9	2,9	2,6	2,8
IT de média baixa tecnologia									
Espanha	4,6	4,3	4,2	4,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,6
Galiza	3,3	2,8	3,0	2,7	3,3	2,9	3,7	2,9	3,9
Portugal	:	:	:	4,8	4,6	4,3	4,2	4,1	3,9
PT Continente	:	:	:	5,0	4,8	4,4	4,3	4,2	4,0
Norte	:	:	:	:	:	4,6	4,4	4,0	3,6
IT de baixa tecnologia									
Espanha	9,5	9,3	9,3	9,4	9,0	8,8	8,7	8,5	8,1
Galiza	7,3	7,3	8,6	9,0	9,1	9,1	9,3	10,2	9,3
Portugal	:	:	:	15,7	15,0	13,8	13,6	13,1	13,0
PT Continente	:	:	:	15,9	15,2	13,9	13,8	13,4	13,2
Norte	:	:	:	:	:	22,8	22,4	22,4	22,6
Serviços intensivos em conhecimento									
Espanha	22,2	23,6	23,9	23,9	24,0	24,5	24,9	25,5	25,9
Galiza	15,7	18,0	18,8	18,8	18,8	17,9	19,5	20,4	21,2
Portugal	:	:	:	17,8	18,9	19,2	19,4	19,5	20,0
PT Continente	:	:	:	17,8	19,0	19,3	19,5	19,6	20,0
Norte	:	:	:	:	:	15,4	15,8	15,9	16,4
Serviços de alta tecnologia intensivos em conhecimento									
Espanha	1,9	1,9	1,7	1,9	2,1	2,3	2,7	2,5	2,4
Galiza	1,1	1,4	1,2	1,4	1,3	1,3	1,2	1,5	1,9
Portugal	:	:	:	1,4	1,2	1,2	1,4	1,5	1,5
PT Continente	:	:	:	1,4	1,2	1,2	1,5	1,5	1,5
Norte	:	:	:	:	:	0,75 u	0,9	0,9	1,1
Serviços financeiros intensivos em conhecimento									
Espanha	2,6	2,7	2,7	2,5	2,6	2,7	2,5	2,5	2,4
Galiza	2,0	1,9	2,0	2,0	2,2	2,0	1,9	2,2	1,9
Portugal	:	:	:	1,8	1,7	1,9	1,8	1,6	1,8
PT Continente	:	:	:	1,9	1,8	1,9	1,8	1,7	1,8
Norte	:	:	:	:	:	1,4	1,4	1,1	1,3
Fonte : EUROSTAT - NEW CRONOS data base									

A visualização gráfica da estrutura para o ano de 2001 é também sugestiva:

Gráfico nº V.3.10. - Estrutura do Emprego popr níveis tecnológicos na Euro-região 2001



Fonte: Elaboração própria a partir de dados NEW CRONOS data base; LEGENDA: IT – Indústria transformadora; IT HT – Idem de alta tecnologia; IT MHT – Idem média alta tecnologia; IT MLT – Idem média baixa tecnologia; IT LT – idem baixa tecnologia; K SER – Serviços intensivos em conhecimento; K SERV HT – Idem de alta tecnologia; K SERV FIN – Serviços financeiros intensivos em conhecimento.

A leitura do gráfico é por si só ilustrativa. Emerge o facto estrutural conhecido do peso estrutural que o emprego industrial representa no Norte de Portugal, que lhe assegura uma mancha com significado europeu. Complementarmente, emerge também o peso do emprego em sectores de média baixa e baixa tecnologia, cuja transformação permanece já há algum tempo o principal desafio da região.

A estrutura comparativa do emprego nos sectores de serviços intensivos em conhecimento é também sugestiva. A presença mais saliente da terciarização superior da economia espanhola emerge com clareza, a ponto de a Galiza apresentar quotas muito similares às portuguesas.

3.2.5. Quadro institucional e governança estratégica no sistema regional de inovação do Norte de Portugal.

A acção potencial das cidades nortenhas do Eixo Atlântico em termos do seu contributo para uma política de inovação regional tem de ser compreendida no contexto das potencialidades e debilidades do sistema regional de inovação, na sequência do que oportunamente avançámos no capítulo 2 do Livro 3 sobre o conceito de sistema de inovação e sua aplicação a unidades territoriais descentralizadas.

Nas páginas seguintes, apresentam-se o que, na nossa perspectiva, podem considerar-se as principais debilidades e potencialidades deste sistema, valorando, por conseguinte, o activo específico que as Cidades do Norte de Portugal podem valorizar no contexto da Euro-região e do sistema urbano do Eixo Atlântico.

DEBILIDADES.

A principal debilidade do sistema consiste na ausência de governança estratégica regional para o domínio da inovação e da política de desenvolvimento tecnológico. O quadro institucional é prolixo e diversificado, aumentando nessa medida o quantum de coordenação que é necessário assegurar:

- Forte protagonismo de centros de investigação de base universitária;
- Experiência muito diversificada de criação de interfaces privados sem fins lucrativos criados a partir da dinâmica universitária;
- Existência de centros tecnológicos de base sectorial com proximidade relevante às empresas (têxtil, vestuário, calçado, metalomecânica, madeira) com potencial desigual em termos de capacidade organizativa e níveis de auto-suficiência financeira;
- Forte atomização de iniciativas de parceria público-privada na área da inovação e desenvolvimento tecnológico;
- Atomização e rivalidades intra-institucionais do tecido associativo empresarial;
- Potencial público de oferta de formação profissional, embora desinserido de uma lógica de suporte ao sistema de inovação regional.

Neste contexto, onde são perceptíveis potencialidades, a ausência de governança estratégica regional constitui a principal debilidade do sistema[13]. Esta debilidade é tanto mais gravosa quanto mais é conhecida a forte centralização do sistema de inovação nacional e a grande dificuldade de formular políticas de desenvolvimento tecnológico ajustadas à dimensão territorial dos problemas.

[13] Esta debilidade tem sido reconhecida por estudos especializados sobre a matéria realizados na e para a região. Veja-se, por exemplo, CCDRN (2004), no qual se utiliza a inclusivamente a expressão "Inexistência de uma governança estratégica regional da inovação que actue de forma eficiente e eficaz" (p.33).

Esta debilidade estrutural do sistema produz fundamentalmente dois efeitos penalizadores:

- Tende a potenciar a atomização de iniciativas, o que é particularmente nefasto num tecido institucional que acompanha as características do empreendimento privado, fortemente atomizado dada a base cultural de profundo individualismo que o caracteriza;

- Está na base da profunda incapacidade que a região tem manifestado de adaptar o sistema de inovação ao modelo de "learning by doing" que caracteriza a trajectória de desenvolvimento tecnológico de uma parte considerável da sua base industrial, incorporando nesse modelo uma massa mais relevante de conhecimento técnico; está ainda na base da incapacidade de criação de um suporte de investigação científica e tecnológica à economia do vinho e a outros recursos naturais endógenos; explica, por fim, a dificuldade de montagem bem sucedida de projectos estruturantes vocacionados para o desenvolvimento de áreas potencialmente interessantes no domínio das tecnologias de informação e comunicação e das ciências da saúde.

Pode parecer estranho que a nossa avaliação não insista noutras debilidades profusamente referidas por estudos da especialidade. Refira-se, por exemplo, o baixo peso de actividades produtivas com alta e média alta tecnologia ou a situação de baixos níveis de literacia e capital humano na região. Do ponto de vista estratégico, não se trata de uma omissão. Essas debilidades existem, mas não são necessariamente inibidoras de uma estratégia regional mais consequente. Por outras palavras, a sua acção penalizadora deve-se sobretudo à inexistência de estratégias regionais concertadas susceptíveis de as compensar. Por isso, consideramos que esta última é a verdadeira debilidade que urge contrariar.

POTENCIALIDADES.

As principais potencialidades dizem respeito essencialmente a dois aspectos:

- Centros de recursos relevantes para a investigação e desenvolvimento no sector das tecnologias de informação e comunicação e das ciências da saúde, os primeiros com vocação de aplicação e inter-acção empresarial, os segundos com elevado potencial de articulação com os serviços públicos de saúde;

- Centros tecnológicos sectoriais com potencial de incorporação ainda por aproveitar em termos de procura de serviços de inovação empresarial e de articulação com os modelos "learning by doing".

Os centros de recursos mencionados em primeiro lugar devem a sua importância ao peso que as actividades do ensino superior assumem no perfil de actividades de I&D do Norte de Portugal, em contraste evidente com a aglomeração metropolitana de Lisboa, na qual são as instituições de laboratórios de Estado que assumem o maior peso relativo. Para além disso, existe uma profunda inter-ligação entre os centros de recursos a nível universitário e a realidade dos inter-faces privados sem fins lucrativos, os quais foram essencialmente criados a partir de dinâmicas universitárias, liderando parcerias público-privadas com empresas públicas, associações empresariais e empresas privadas com forte componente de I&D.

A avaliação estratégica do potencial de oferta de conhecimento científico e técnico relevante que emana desses centros de recursos confirma que as potencialidades mais relevantes da Região se organizam a partir do núcleo de ciências da saúde e das tecnologias de informação e comunicação.

O núcleo de ciências da saúde apresenta um elevado potencial de articulação com a qualidade dos serviços públicos de saúde, designadamente os serviços hospitalares.

Os principais centros de recursos estruturam-se principalmente a partir da Faculdade de Medicina do Porto e do Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, as quais funcionam junto de dois importantes hospitais públicos centrais – o Hospital de S. João e o Hospital de Santo António no Porto. A Faculdade de Farmácia e a Universidade Católica Portuguesa (Biotecnologia e microbiologia) completam o quadro estruturante de suporte à organização desta relevante massa crítica de recursos.

No entanto, a realidade mais inovadora situa-se no conjunto de inter-faces que este núcleo dinamizou:

Quadro nº V.3.17. Instituições de inter-face no domínio das ciências da saúde - Porto	
Instituições	Áreas de desenvolvimento
Instituto de Engenharia Biomédica	Ciência de materiais e biomedicina
Instituto de Biologia Molecular e Celular	Genética, Imunologia
Instituto de Patologia e Imunologia Molecular da Universidade do Porto - IPATIMUP	Genética, Anatomia Patológica e Cito patologia, Patologia Molecular

A relevância destes centros de recursos é tão significativa que estudos de prospectiva estratégica realizados no âmbito do Departamento de Planeamento e Prospectiva do Ministério das Finanças não hesitam em atribuir ao Norte de Portugal, com centro no Porto, o papel motor na criação de um cluster de serviços e actividades especializados na oferta de consumíveis hospitalares..

A relevância deste centro de recursos pode medir-se pelo peso que as actividades e os objectivos em torno da saúde representam no total da despesa bruta de I&D no ano de 2001:

Quadro nº V.3.18. Peso das despesas brutas (DB) e recursos humanos (RH) de I&D em actividades e objectivos interligados com a saúde no total da despesa bruta de I&D realizada no Norte de Portugal/Distrito do Porto	
Instituições/Objectivos/ Actividade	Quota %
I&D Estado – Saúde - Norte	40,1
RH I&D Estado – Saúde - Norte	38,6
I&D Ensino Superior – Ciências da Saúde - Porto	22,6
I&D Ensino Superior – Objectivo Protecção e Promoção de saúde Humana – Porto (a)	12,4
I&D Ensino Superior – Objectivo Protecção e Promoção de saúde Humana – Porto (b)	20,4
Fonte: OCES-MCIES- Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional 2001; Notas: (a) Quota distrital; (b) Quota nacional para esse objectivo	

O núcleo de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) apresenta, pelo contrário, uma vocação marcadamente empresarial, com presença marcante de algumas empresas multinacionais sobretudo nos domínios das tecnologias de informação e da electrónica. Um estudo recente publicado pela CCDRN (CCDRN, 2004: 50-60) refere a existência nos distritos do Porto, Braga e Viana do Castelo de 788 empresas nas tecnologias de informação e de 118 empresas na elctrónica, com destaque particular para o distrito do Porto. O núcleo é fortemente penalizado pela rarefacção de empresas no sector das telecomunicações a que não é estranha a centralização em Lisboa dos principais grupos de telecomunicações.

A relevância deste núcleo de produção de conhecimento técnico e científico mede-se sobretudo pela diversidade de instituições com oferta nesta área:

Quadro nº V.3.19. Massa crítica institucional e de capital na oferta de conhecimento científico e técnico para a área das TIC no Norte de Portugal -2002

Instituição	Recursos humanos	% de doutorados
Centro de Física da U. Minho	54	79,6
Centro de Física da U. do Porto	26	61,5
Instituto de Física de Materiais U. Porto	25	72
Centro Interdisciplinar em Tecnologias da Produção e Energia – U. Minho	48	45,8
Oficina Mathematica – U. Minho	18	38,9
Instituto de Sistemas e Robótica – U. Porto	25	68
Laboratório de Engenharia Artificial e Ciência de Computadores – U. Porto	70	37,1
Grupo de Investigação em Engenharia do Conhecimento e Apoio à Decisão – ISEP - Porto	50	32
Centro Algoritmi – U. Minho	162	32,7
Centro de Investigação em sistemas confiáveis e de tempo real – ISEP Porto	15	20
Centro de Ciências e Tecnologias da Computação – U. Minho	129	32,6
Laboratório de Sinais e Sistemas U. Porto	22	13,6

Instituição	Recursos humanos	% de doutorados
5Centro de Engenharia de Sistemas de Produção – U. Minho	22	63,6
Centro de Estudos e Recurso Multimediáticos – U. Fernando Pessoa - Porto	9	33,3
Centro de Estudos em Física Acústica e Telecomunicações	15	26,7
Instituto de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica do Minho – IDITE Minho	…	…
INESC Porto Telecomunicações e multimédia	48	41,7
Idem Sistemas de Energia	32	37,5
Idem Engenharia de Sistemas de produção	50	24
Idem Sistemas de Informação e Comunicação	16	6,3
Idem Optoelectrónica e Sistemas Electrónicos	30	23,3
Total	886	341 (38,5%)
Fonte: CCDRN (2004) e Estudo Quaternaire Portugal sobre o posicionamento estratégico do INESC-Porto		

O potencial de oferta de produção de conhecimento e de actividades de I&D e prestação de serviços no domínio das TIC é ainda reforçado pela capacidade que este mesmo sistema (ancorada nas instituições de ensino superior e universitário) apresenta em termos de formação graduada e pós graduada:

Quadro nº V.3.20. – Instituições com formação graduada e pós graduada no domínio das TIC			
Instituições	Licenciaturas	Pós graduações e mestrados	Doutoramentos
Universidade Minho	6	12	5
Universidade do Porto	7	17	4
Universidade Trás-os-Montes- Vila Real	4	3	2
Instituto Politécnico do Porto	7	-	-
Idem Bragança	5	-	-
Instituto Superior Politécnico de Gaia	4	-	-
Instituto Politécnico do Cavado e do Ave	2	-	-

Quadro nº V.3.20. – Instituições com formação graduada e pós graduada no domínio das TIC nas áreas de influência do Eixo Atlântico (cont.)			
Instituições	Licenciaturas	Pós graduações e mestrados	Doutoramentos
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	4	-	-
Universidade Fernando Pessoa - Porto	1	1	-
Universidade Portucalense - Porto	3	7	1
Universidade Moderna - Porto	1	-	-
Universidade Lusíada-Porto e Famalicão	1	2	-
Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica	3	2	-
Total = 13 instituições	48	44	12
Fonte: CCDRN (2004); Indicaram-se apenas instituições de ensino superior claramente identificadas com as Cidades do Eixo Atlântico no Norte de Portugal			

O potencial de oferta de formação nos domínios acima mencionados reforça substancialmente o potencial do sistema de inovação do Norte de Portugal e também do sistema urbano do Eixo Atlântico, já que são praticamente coincidentes. No capítulo 6, relativo aos serviços avançados às empresas e ao capital humano, teremos oportunidade de quantificar esse potencial.

A presença na Região de 5 dos 9 centros tecnológicos sectoriais que o sistema nacional de inovação apresenta representa um importante potencial sobretudo do ponto de vista da proximidade às necessidades de inovação empresarial:

- Centro Tecnológico da Cortiça – CTCOR.
- Centro Tecnológico das Indústrias Têxtil e do Vestuário de Portugal – CITEVE.
- Centro Tecnológico das Indústrias de Madeira e Mobiliário – CTIM.
- Centro Tecnológico do Calçado – CTC.
- Centro de Apoio Tecnológico à Indústria Metalomecânica – CATIM.

A função que estes centros desempenham não é a de propriamente realizar actividades de I&D ajustadas às necessidades empresariais. Regra geral, as suas funções envolvem actividades de laboratório (testes e certificação), consultoria (auditorias de produvidade e organização, por exemplo), formação e suporte à inovação.

Vale a pena ter em conta o modo como o CITEVE (têxtil e vestuário) encara o domínio da inovação: "Para o CITEVE, inovação significa motivação. Motivação para ser o parceiro das empresas na produção de inovação, pois só da complementaridade existente entre as competências do CITEVE e da indústria pode resultar inovação com impactos positivos para a performance da STV. O posicionamento privilegiado do CITEVE entre o meio Académico e o meio industrial (sublinhado nosso), coloca na investigação aplicada a tónica das nossas actividades de inovação, preferencialmente orientada ao desenvolvimento de novos produtos e processos, sejam eles puramente técnicos/tecnológicos, sejam processos inerentes a áreas de carácter horizontal (Ambiente, Energia, Higiene & Segurança, Tecnologias da Informação e da Comunicação) não menos relevantes para a competitividade das empresas da ITV. A ITV é cada vez mais uma indústria integradora de diferentes saberes e tecnologias que extravasam largamente os terrenos da transformação têxtil e vestuário. Neste sentido, o CITEVE tem estreitado parcerias com diferentes actores do meio científico e tecnológico de áreas tão variadas como a Electrónica, a Biotecnologia ou os Novos Materiais, no intuito de complementar a sua capacidade de desenvolvimento. " (página web).

No entanto, tal como decorre das considerações anteriores, observa-se uma desfuncionalidade entre os núcleos com maior potencial de desenvolvimento no Norte de Portugal e a matriz sectorial dos Centros Tecnológicos agora mencionados. O "O posicionamento privilegiado do CITEVE entre o meio Académico e o meio industrial" referido pelo CITEVE tem de ser operacionalizado através da interacção com oferta de actividades de I&D e de conhecimento científico e técnico que não estão directa e frontalmente orientados para os sectores que representam a matriz dos centros tecnológicos. A coerência do sistema requer assim que o potencial de oferta de I&D e de conhecimento possa também ser vertido para os sectores de especialização tradicional. Também aqui a falta de governança estratégica regional penaliza a eficácia do sistema, sobretudo debilita o aproveitamento da sua diversidade institucional.

É neste contexto que deve ser entendida a proposta de criação na região de instituições ligadas ao sector automóvel, particularmente o CEIIA (Centro para a Excelência e Inovação na Indústria Automóvel), a qual visa precisamente promover formas mais incisivas de articulação estratégica entre o núcleo de TIC anteriormente mencionado e o cluster automóvel em estruturação da Euro-região. Não é esta a altura para discutir a pertinência deste projecto do ponto de vista da sua consistência e viabilidade. No entanto, o projecto tem de ser compreendido no âmbito de uma preocupação fundamental: é necessário criar alavancas empresariais e de investimento que dinamizem o núcleo de TIC atrás caracterizado e simultaneamente criar um quadro institucional que aproxime e se constitua em verdadeiro inter-face entre o potencial de oferta de I&D e de formação e as necessidades empresariais. A estratégia de captação de investimento directo estrangeiro deve também ser chamada a desempenhar um papel activo neste processo.

3.3. Aproximação ao potencial de inovação das Cidades do Eixo Atlântico.

3.3.1. Nota preliminar: as fontes de informação.

Uma grande parte do diagnóstico e das conclusões anteriormente formuladas para o Norte de Portugal aplicam-se automaticamente ao potencial de inovação das Cidades nortenhas do Eixo Atlântico. Na verdade, as 9 cidades do Norte do Eixo Atlântico, particularmente o Porto, Braga e Guimarães concentram uma fracção muito significativa dos recursos que integram o sistema de inovação regional. Assim, em termos de instituições do Estado, do ensino superior e de inter-faces privados sem fins lucrativos que realizam actividades de I&D, é flagrante o peso que as Universidades do Porto e do Minho exercem nesse sistema, dinamizando elas também o maior número de instituições de investigação e de centros de recursos (ver, por exemplo, os quadros nº V.3. 18 e 19).

No entanto, há que reconhecer que as fontes de informação de âmbito local e municipal sobre estas matérias são extremamente débeis, senão inexistentes. É, por isso, muito relevante o recurso a uma base de dados empresariais, como a base ARDÀN de 2000 empresas localizadas no Norte de Portugal, as quais foram analisadas e classificadas segundo um conjunto de informações de base tecnológica.

Os resultados obtidos com a sistematização desta base de informação constituem uma excelente aproximação, de base territorial, por concelho, ao potencial empresarial de inovação do sistema urbano das cidades do Eixo Atlântico.

Completaremos tal informação com algumas referências por área de influência de Cidade aos dados já apresentados sobre actividades de I&D.

3.3.2. Tratamento da base ARDÁN.

Estrutura sectorial.

O quadro seguinte apresenta a estrutura sectorial das 2000 empresas do Norte de Portugal que integram a referida base de informação.

Quadro nº V.3.21. Empresas por sector de actividade			
Código CNAE (2 dígitos)		Nº de empresas	%
01	Agricultura, produção animal, caça e actividades dos serviços relacionados	4	0,20
14	Extracção de minerais não metálicos nem energéticos	16	0,80
15	Indústrias alimentares e das bebidas	69	3,45
17	Fabricação de têxteis	234	11,70
18	Indústria do vestuário; preparação, tingimento e fabricação de artigos de peles com pêlo	142	7,10
19	Curtimenta e acabamento de peles sem pêlo; fabricação de artigos de viagem, marroquinaria, artigos de correeiro, seleiro e calçado	97	4,85
20	Indústrias da madeira e da cortiça e suas obras, excepto mobiliário; fabricação de obras de cestaria e de espartaria	36	1,80
21	Fabricação de pasta de papel e cartão e seus artigos	24	1,20
22	Edição, impressão e reprodução de suportes de informação gravados	25	1,25
24	Fabricação de produtos químicos	37	1,85
25	Fabricação de artigos de borracha e matérias plásticas	51	2,55
26	Fabricação de outros produtos minerais não metálicos	29	1,45
27	Indústrias metalúrgicas de base	18	0,90
28	Fabricação de produtos metálicos, excepto máquinas e equipamento	78	3,90
29	Fabricação de máquinas e de equipamentos, n. e.	71	3,55
31	Fabricação de máquinas e aparelhos eléctricos, n. e.	15	0,75
32	Fabricação de equipamento e de aparelhos de rádio, televisão e comunicação	5	0,25
33	Fabricação de aparelhos e instrumentos médico-cirúrgicos, ortopédicos, de precisão, de óptica e de relojoaria	7	0,35
34	Fabricação de veículos automóveis, reboques e semi-reboques	16	0,80
35	Fabricação de outro material de transporte	3	0,15
36	Fabricação de mobiliário; outras indústrias transformadoras, n. e.	54	2,70
37	Reciclagem	2	0,10
40	Produção e distribuição de electricidade, de gás, de vapor e água quente	7	0,35
45	Construção	158	7,90
50	Comércio, manutenção e reparação de veículos automóveis e motociclos; comércio a retalho de combustíveis para veículos	125	6,25
51	Comércio por grosso e agentes do comércio, excepto de veículos automóveis e de motociclos	479	23,95
52	Comércio a retalho (escepto de veículos automóveis, motociclos e combustíveis para veículos); reparação de bens pessoais e domésticos	91	4,55
55	Alojamento e restauração (restaurantes e similares)	9	0,45
60	Transportes terrestres; transportes por oleodutos ou gasodutos	15	0,75
61	Transportes por água	1	0,05
63	Actividades anexas e auxiliares dos transportes; agências de viagens e de turismo e de outras actividades de apoio turístico	18	0,90
65	Intermediação financeira, excepto seguros e fundos de pensões	4	0,20
67	Actividades auxiliares de intermediação financeira	1	0,05
70	Actividades imobiliárias	10	0,50
71	Aluguer de máquinas e de equipamentos sem pessoal e de bens pessoais e domésticos	4	0,20
72	Actividades informáticas e conexas	8	0,40

Quadro nº V.3.21. Empresas por sector de actividade			
74	Outras actividades de serviços prestados principalmente às empresas	23	1,15
80	Educação	1	0,05
85	Saúde e accção social	2	0,10
90	Saneamento, limpeza pública e actividades similares	2	0,10
92	Actividades recreativas, culturais e desportivas	9	0,45
Total		2000	100

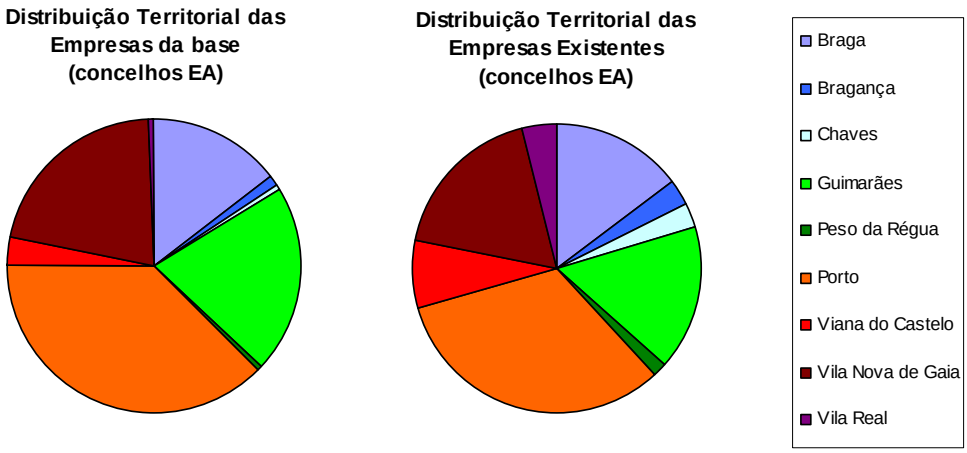
Estrutura espacial.

Os quadros seguintes comparam a estrutura espacial de localização das empresas abrangidas pela base ARDÁN com a real distribuição pelo território das empresas, recorrendo primeiro às NUTE III e depois aos concelhos representados no Eixo Atlântico.

Quadro nºV.3.22. Empresas por NUTE III					
NUT III	Base		Empresas existentes		Diferença (em pp) entre a base e a situação real
	Número	%	Número	%	
Minho-Lima	43	2,15	5827	6,81	-4,66
Cavado	218	10,9	10003	11,69	-0,79
Ave	406	20,3	12619	14,74	5,56
Grande Porto	901	45,05	29651	34,64	10,41
Tâmega	190	9,5	12466	14,56	-5,06
Entre Douro e Vouga	191	9,55	7840	9,16	0,39
Douro	25	1,25	3557	4,16	-2,91
Alto Trás-os-Montes	26	1,3	3634	4,25	-2,95
Total	2000	100	85597	100	0,00
Fonte: ARDÀN Galicia, 2000 e 2001 e MSST,1999.					

Quadro nºV.3.23. Empresas existentes e pertencentes à Base ARDÁN por concelho do Eixo Atlântico					
Concelho	Base		Empresas existentes		Diferença (em pp entre empresas da base e exist.
	Número	%	Número	%	
Braga	112	5,6	4364	5,10	0,50
Bragança	8	0,4	791	0,92	-0,52
Chaves	5	0,25	816	0,95	-0,70
Guimarães	154	7,7	4882	5,70	2,00
Peso da Régua	5	0,25	388	0,45	-0,20
Porto	283	14,15	9621	11,24	2,91
Viana do Castelo	23	1,15	2204	2,57	-1,42
Vila Nova de Gaia	162	8,1	5368	6,27	1,83
Vila Real	5	0,25	1128	1,32	-1,07
Total dos Concelhos do Eixo Atlântico	757	37,85	29562	34,54	3,31
Fonte: ARDÀN Galicia, 2000 e 2001 e MSST 1999.					

Conforme os quadros permitem ilustrar, as diferenças de estrutura espacial entre a base ARDÁN e a distribuição real das empresas pelo Norte de Portugal não é substancialmente diferente, podendo apenas dizer-se que o Grande Porto e o Ave surgem beneficiados na base de dados que é utilizada. Este facto não penaliza, antes beneficia o estudo, já que aumenta assim a probabilidade de encontrar empresas com actividade tecnológica desenvolvida.



Alguns dados de caracterização.

No sentido de potenciar alguns cruzamentos com a performance tecnológica observada nas empresas, apresentam-se de seguida alguns dados de caracterização da base de informação empresarial.

Quadro nº V.3.24. Empresas por número de trabalhadores.			
Nº de Trabalhadores	Nº Empresas	%	% acumulada
0-0	11	0,55	0,55
1 - 4	48	2,4	2,95
5 - 9	147	7,35	10,3
10 - 19	259	12,95	23,25
20 - 49	564	28,2	51,45
50 - 99	478	23,9	75,35
100 - 249	340	17	92,35
250 - 499	92	4,6	96,95
500 - 999	38	1,9	98,85
1000 - 99999	23	1,15	100
Total	2000	100	
Fonte: ARDÀN Galicia, 2000 e 2001			

Quadro nºV.3.25. Empresas por escalão de volume de facturação.			
Volume de Facturação (€)	Nº Empresas	%	% acumulada
500.001 - 1.500.000	346	17,3	17,3
1.500.001 - 3.000.000	477	23,85	41,15
3.000.001 - 5.000.000	374	18,7	59,85
5.000.001 - 7.000.000	199	9,95	69,8
7.000.001 - 15.000.000	313	15,65	85,45
15.000.001 - 25.000.000	124	6,2	91,65
25.000.001 - 40.000.000	75	3,75	95,4
40.000.001 - 65.000.000	50	2,5	97,9
65.000.001 - 100.000.000	19	0,95	98,85
100.000.001 - 200.000.000	13	0,65	99,5
200.000.001 - 300.000.000	5	0,25	99,75
>300.000.000	5	0,25	100
Total	2000	100	
Fonte: ARDÀN Galicia, 2000 e 2001			

Grau de inovação tecnológica

No quadro seguinte, apresenta-se o perfil de desenvolvimento tecnológico das 2000 empresas registadas na base consultada. É manifesto o baixo conteúdo tecnológico do perfil empresarial, o que é uma consequência directa do método de classificação que a OCDE utiliza (tipologia de sectores NACE).

Quadro nºV.3.26. Empresas por grau de inovação.			
Grau de Inovação	Nº Empresas	%	% acumulada
Nenhum	1267	63,35	63,35
Baixo	517	25,85	89,2
Médio-Baixo	2	0,1	89,3
Médio-Alto	140	7	96,3
Alto	12	0,6	96,9
Serviços. Intensivos em conhecimento	54	2,7	99,6
Serviços Intensivos em conhecimento c/ utilização de alta tecnologia	8	0,4	100
Total	2000	100	
Fonte: ARDÀN Galicia, 2000 e 2001.			

Por interposta aplicação, o quadro seguinte classifica as NUTE III de inserção das cidades nortenhas do Eixo Atlântico pelos diferentes tipos de ocorrência de inovação tecnológica. Destaque-se o facto de as NUTE Eixo Atlântico perderem no cotejo com o Entre-Douro-e Vouga que apresenta um perfil de especialização industrial mais propício à ocorrência de actividades de inovação tecnológica. Sublinhe-se ainda a relevância da economia do vinho na geração de serviços intensivos em conhecimento.

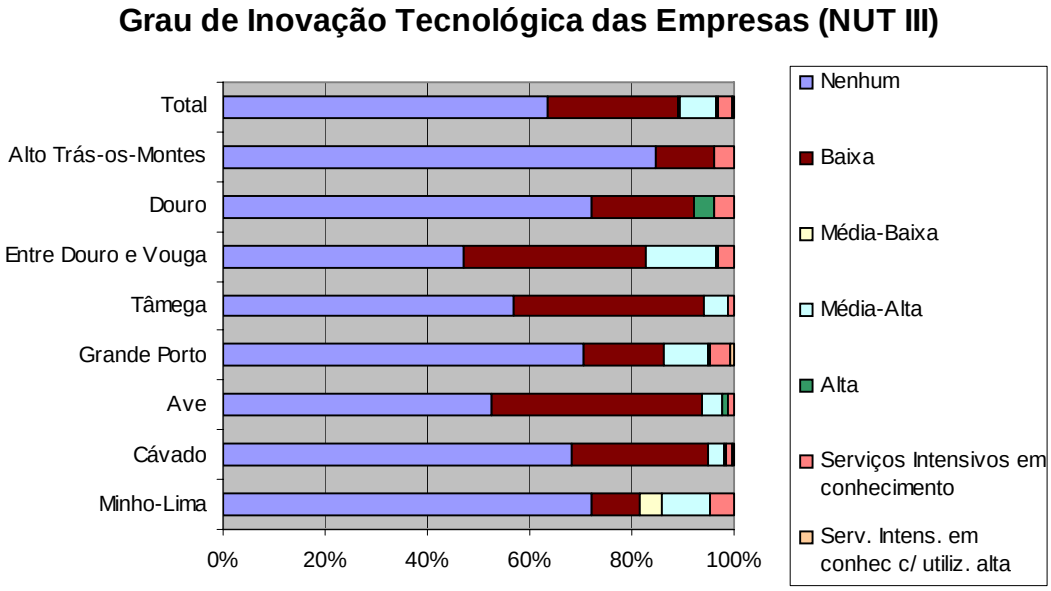
Quadro nº V.3.27. Empresas por grau de inovação tecnológica (NUT's III)

NUT III	Grau de Inovação Tecnológica													
	Nenhum		Baixo		Médio-Baixo		Médio-Alto		Alto		Serviços Intensivos em conhecimento		Serv. Intens. em conhec c/ utiliz. alta tecnol	
	Nº Emp	% da NUT	Nº Emp	% da NUT	Nº Emp	% da NUT	Nº Emp	% da NUT	Nº Emp	% da NUT	Nº Emp	% da NUT	Nº Emp	% da NUT
Minho-Lima	31	72,09	4	9,30	2	4,65	4	9,30	-	-	2	4,65	-	-
Cávado	149	68,35	58	26,61	-	-	7	3,21	1	0,46	2	0,92	1	0,46
Ave	213	52,46	168	41,38	-	-	16	3,94	4	0,99	5	1,23	-	-
Grande Porto	636	70,59	140	15,54	-	-	78	8,66	5	0,55	35	3,88	7	0,78
Tâmega	108	56,84	71	37,37	-	-	9	4,74	-	-	2	1,05	-	-
Entre Douro e Vouga	90	47,12	68	35,60	-	-	26	13,61	1	0,52	6	3,14	-	-
Douro	18	72,00	5	20,00	-	-	-	-	1	4,00	1	4,00	-	-
Alto Trás-os-Montes	22	84,62	3	11,54	-	-	-	-	-	-	1	3,85	-	-
Total	1267	63,35	517	25,85	2	0,10	140	7,00	12	0,60	54	2,70	8	0,40

Fonte: ARDÀN Galicia, 2000 e 2001.

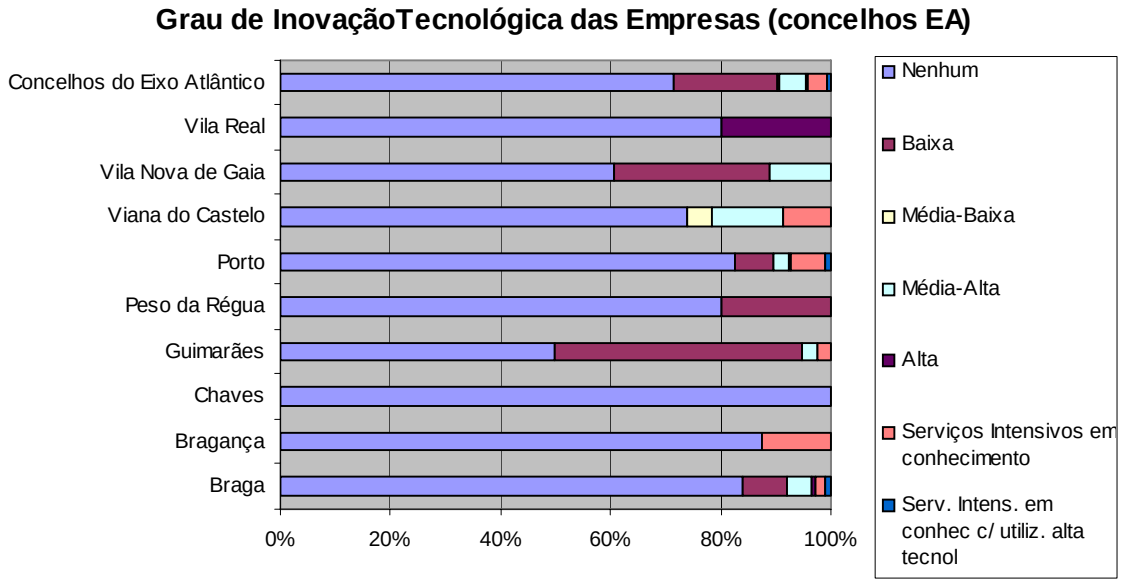
O gráfico nº V.3.11. permite visualizar os resultados obtidos. Do mesmo modo, o quadro V.3.27 e o gráfico V.3.12. apresentam os resultados para os concelhos do Eixo Atlântico. Neste caso, dada a dimensão da base e o elevado número de empresas sem actividade tecnológica, há concelhos em que o número de observações não é suficientemente representativo.

Gráfico nº V.3.11.



Quadro nº V.3.28. Empresas por grau de inovação tecnológica (Concelho Eixo Atlântico)														
Concelho	Grau de Inovação Tecnológica													
	Nenhum		Baixo		Médio-Baixo		Médio-Alto		Alto		Serviços Intensivos em conhecimento		Serv. Intens. em conhec c/ utiliz. alta tecnol	
	Nº Emp	% do Conc	Nº Emp	% do Conc	Nº Emp	% do Conc	Nº Emp	% do Conc	Nº Emp	% do Conc	Nº Emp	% do Conc	Nº Emp	% do Conc
Braga	94	83,9	9	8,0	0	0,0	5	4,5	1	0,9	2	1,8	1	0,9
Bragança	7	87,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	12,5	0	0,0
Chaves	5	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Guimarães	77	50,0	69	44,8	0	0,0	4	2,6	0	0,0	4	2,6	0	0,0
Peso da Régua	4	80,0	1	20,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Porto	234	82,7	19	6,7	0	0,0	8	2,8	1	0,4	18	6,4	3	1,1
Viana do Castelo	17	73,9	0	0,0	1	4,3	3	13,0	0	0,0	2	8,7	0	0,0
Vila Nova de Gaia	98	60,5	46	28,4	0	0,0	18	11,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Vila Real	4	80,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	20,0	0	0,0	0	0,0
Concelhos do Eixo Atlântico	540	71,33	144	19,02	1	0,132	38	5,02	3	0,396	27	3,567	4	0,528
Fonte: ARDÀN Galicia, 2000 e 2001.														

Gráfico nº V.3.12



No sentido de melhor caracterizar os perfis de especialização de cada uma das NUTE III e concelhos do Eixo Atlântico em termos de inovação tecnológica, calcularam-se quocientes de localização que constam dos quadros seguintes.

Quadro nº V.3.29. Quociente de localização das empresas por grau de inovação tecnológica (NUT III)

NUT III	Grau de Inovação Tecnológica						
	Nenhum	Baixa	Média-Baixa	Média-Alta	Alta	Serviços Intensivos em conhecimento	Serv. Intens. em conhec c/ utiliz. alta tecnol
Minho-Lima	1,14	0,36	46,51	1,33	0,00	1,72	0,00
Cávado	1,08	1,03	0,00	0,46	0,76	0,34	1,15
Ave	0,83	1,60	0,00	0,56	1,64	0,46	0,00
Grande Porto	1,11	0,60	0,00	1,24	0,92	1,44	1,94
Tâmega	0,90	1,45	0,00	0,68	0,00	0,39	0,00
Entre Douro e Vouga	0,74	1,38	0,00	1,94	0,87	1,16	0,00
Douro	1,14	0,77	0,00	0,00	6,67	1,48	0,00
Alto Trás-os-Montes	1,34	0,45	0,00	0,00	0,00	1,42	0,00

Fonte. ARDÀN Galicia, 2000 e 2001.

Quadro nº V.3.30. Quociente de localização das empresas por grau de inovação tecnológica (concelhos EA, base Região Norte)							
Concelho	Grau de Inovação Tecnológica						
	Nenhum	Baixa	Média-Baixa	Média-Alta	Alta	Serviços Intensivos em conhecimento	Serv. Intens. em conhec c/ utiliz. alta tecnol
Braga	1,32	0,31	0,00	0,64	1,49	0,66	2,23
Bragança	1,38	0,00	0,00	0,00	0,00	4,63	0,00
Chaves	1,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Guimarães	0,79	1,73	0,00	0,37	0,00	0,96	0,00
Peso da Régua	1,26	0,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Porto	1,31	0,26	0,00	0,40	0,59	2,36	2,65
Viana do Castelo	1,17	0,00	43,48	1,86	0,00	3,22	0,00
Vila Nova de Gaia	0,95	1,10	0,00	1,59	0,00	0,00	0,00
Vila Real	1,26	0,00	0,00	0,00	33,33	0,00	0,00
Concelhos do Eixo Atlântico	1,13	0,74	1,32	0,72	0,66	1,32	1,32
Fonte: ARDÀN Galicia, 2000 e 2001.							

O tratamento da performance de inovação tecnológica por escalão de dimensão e de facturação consta dos quadros seguintes. Aí emerge a conclusão de que o nível de actividade tecnológica aumenta em média com a dimensão da empresa. A ocorrência de actividade de inovação média-alta e alta aumenta seguramente com o escalão de emprego, não se observando tal conclusão para os serviços intensivos em conhecimento.

A conclusão não é totalmente similar em termos de escalão de facturação. Aumenta em média mas a evolução é menos regular.

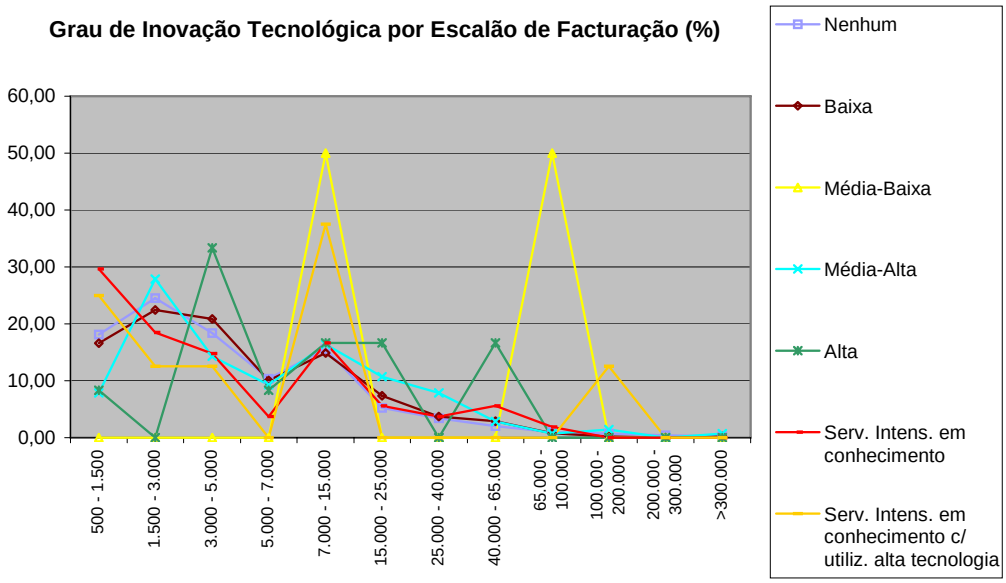
Quadro nº V.3.31. Empresas por grau de inovação tecnológica e por nº de trabalhadores												
			Nº Trabalhadores									
			0-0	1 - 4	5 - 9	10 - 19	20 - 49	50 - 99	100 - 249	250 - 499	500 - 999	1000 - 99999
Grau de Inovação Tecnológica	Nenhum	Nº Emp	7	38	128	208	380	266	175	39	19	7
		%	63,64	79,17	87,07	80,31	67,38	55,65	51,47	42,39	50,00	30,43
	Baixa	Nº Emp	3	4	10	33	127	163	115	37	15	10
		%	27,27	8,33	6,80	12,74	22,52	34,10	33,82	40,22	39,47	43,48
	Média-Baixa	Nº Emp	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
		%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21	0,00	0,00	0,00	4,35
	Média-Alta	Nº Emp	0	0	0	9	41	33	41	10	2	4
		%	0,00	0,00	0,00	3,47	7,27	6,90	12,06	10,87	5,26	17,39
	Alta	Nº Emp	0	0	0	1	2	2	3	3	1	0
		%	0,00	0,00	0,00	0,39	0,35	0,42	0,88	3,26	2,63	0,00
	Serviços Intensivos em conhecimento	Nº Emp	1	6	7	8	14	10	4	2	1	1
		%	9,09	12,50	4,76	3,09	2,48	2,09	1,18	2,17	2,63	4,35
	Serv. Intens. em conhec c/ utiliz. alta tecnol	Nº Emp	0	0	2	0	0	3	2	1	0	0
		%	0,00	0,00	1,36	0,00	0,00	0,63	0,59	1,09	0,00	0,00
	Total empresas	Nº Emp	11	48	147	259	564	478	340	92	38	23
		%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: ARDÀN Galicia, 2000 e 2001.

Quadro nº V.3.32. Empresas por grau de inovação tecnológica e por escalão de facturação													
			Facturação (mil)										
			500-1.500	1.500 - 3.000	3.000 - 5.000	5.000 - 7.000	7.000 - 15.000	15.000- 25.000	25.000- 40.000	40.000- 65.000	65.000 - 100.000	100.000- 200.000	200.000 - 300.000	>300.000
Grau de Inovação Tecnológica	Nenhum	Nº Emp	230	311	233	131	198	66	43	26	12	9	5	3
		%	66,47	65,20	62,30	65,83	63,26	53,23	57,33	52,00	63,16	69,23	100,00	60,00
	Baixa	Nº Emp	86	116	108	52	77	38	19	15	4	1	0	1
		%	24,86	24,32	28,88	26,13	24,60	30,65	25,33	30,00	21,05	7,69	0,00	20,00
	Média-Baixa	Nº Emp	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
		%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	0,00	0,00	0,00	5,26	0,00	0,00	0,00
	Média-Alta	Nº Emp	11	39	20	13	23	15	11	4	1	2	0	1
		%	3,18	8,18	5,35	6,53	7,35	12,10	14,67	8,00	5,26	15,38	0,00	20,00
	Alta	Nº Emp	1	0	4	1	2	2	0	2	0	0	0	0
		%	0,29	0,00	1,07	0,50	0,64	1,61	0,00	4,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Serviços Intensivos em conhecimento	Nº Emp	16	10	8	2	9	3	2	3	1	0	0	0
		%	4,62	2,10	2,14	1,01	2,88	2,42	2,67	6,00	5,26	0,00	0,00	0,00
	Serv. Intens. em conhec c/ utiliz. alta tecnol	Nº Emp	2	1	1	0	3	0	0	0	0	1	0	0
		%	0,58	0,21	0,27	0,00	0,96	0,00	0,00	0,00	0,00	7,69	0,00	0,00
	Total empresas	Nº Emp	346	477	374	199	313	124	75	50	19	13	5	5
		%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: ARDÀN Galicia, 2000 e 2001.

Gráfico nº V.3.13.



3.3.3. As cidades interiores do Norte do Eixo Atlântico e o seu papel no sistema regional de inovação.

A informação disponível não permite calcular com rigor o peso em termos de actividades de I&D que as cidades interiores do Norte de Portugal representadas no Eixo Atlântico representam no sistema regional de inovação. Sabe-se que a presença da UTAD em Vila Real e do Instituto Politécnico de Bragança marcam indelevelmente a posição daquelas cidades.

Sabemos apenas que os distritos de Vila Real e de Bragança representavam, respectivamente, 4,2 e 0,8% da despesa bruta total de I&D realizada no ensino superior no ano de 2001. Estes números reflectem a presença relevantes daquelas instituições do ensino superior.

Sabemos ainda que a I&D realizada no domínio científico das ciências agrárias e veterinárias marca significativamente o perfil de I&D realizada no ensino superior naqueles dois distritos:

- Em Vila Real, esse domínio representa 66,8% do total distrital;
- Em Bragança, o mesmo domínio representa 45,1%.

Esse perfil de especialização de I&D no ensino superior é também corroborado pela relevância que o objectivo de "Promoção da produtividade e das tecnologias agrícolas" assume nos dois distritos:

- Em Vila Real, esse objectivo representa 65,7%:
- Em Bragança, o objectivo pesa 74,6%.

Embora os valores respeitem apenas ao ensino superior, o perfil de especialização das áreas interiores em termos de I&D parece evidente, constituindo além disso o seu maior potencial de articulação com a base produtiva das suas áreas territoriais de influência.

A organização das actividades de I&D e da sua articulação com as suas áreas de influência é diferenciada nas duas instituições principais (UTAD e Instituto Politécnico de Bragança), reflectindo fundamentalmente a organização do sistema universitário e do e ensino superior politécnico.

O potencial de produção de I&D e de prestação de serviços à comunidade que a UTAD apresenta actualmente constitui já uma referência para qualquer estratégia de valorização de conhecimento endógeno nas áreas interiores do Norte de Portugal e no sistema urbano que organiza tais áreas.

No quadro seguinte apresenta-se uma sistematização sucinta desse potencial:

Quadro nº V.3. 33. Sistematização do potencial científico de produção de I&D na UTAD		
Centros	Domínios fundamentais	Recursos Humanos
Centro de Ciência Animal e Veterinária	Produção animal, tecnologia e segurança alimentar de produtos de origem animal, epidemiovigilância aplicada à saúde animal e humana e patologia e clínica animal.	Composição do Conselho Científico marcada por 29 doutorados
Centro de Ciência e Engenharia Agrícola	Composição e valor nutricional dos produtos de origem vegetal, como factor de variação das práticas culturais.	12 doutorados
	Práticas agrícolas biológicas	
	Eco-fisiologia das produções agrícolas	
	Protecção de plantas	
	Sustentabilidade de sistemas de produção agrícola regional	
Centro de Estudos Tecnológicos do Ambiente e da Vida, baseado essencialmente no Departamento de Engenharia Biológica e Ambiental e do Departamento de Engenharias.	Estrutura e função, ecologia e tecnologias do ambiente, em modelos animais e vegetais;	88 elementos dos quais 38 doutorados
	Desenvolvimento de instrumentação biológica e ambiental;	
	Modelos e sistemas tecnológicos.	
Centro de Estudos em Gestão de Ecossistemas	Gestão sustentada de sistemas florestais e agro-florestais;	11 doutorados 17 não doutorados 5 doutorados convidados
	Caracterização e ordenamento de bacias hidrográficas e sistemas ripários;	
	Exploração sustentada de recursos associados com a floresta e seu aproveitamento tecnológico;	
	Defesa de sistemas florestais de factores naturais e antropogénicos e sua requalificação.	
	Biodiversidade e conservação de recursos florísticos e faunísticos.	
Centro de Genética e Biotecnologia (com origem nos Departamentos de Genética e Biotecnologia e do Grupo de Enologia do Departamento de Indústrias Alimentares do ICETA-UTAD)	Estudos da variabilidade genética natural em plantas, animais e microorganismos	27 elementos 8 doutorados 9 em doutoramento
	Citogenética Molecular Vegetal e Animal	
	Melhoramento de Plantas e Recursos Genéticos Vegetais	
	Biotecnologia	
	Microbiologia e Tecnologia do Vinho	
Centro de Química	Química orgânica	16 investigadores 11 doutorados
	Química de materiais	
	Química tecnológica	

Centro de Estudos Trans-disciplinares para o Desenvolvimento	Economia, Estado e Políticas;	10 doutorados
	Território, Sociedade e Recursos para o Desenvolvimento;	
	Empresas, Finanças e Dinâmicas Organizacionais.	
Centro de Estudos em Educação	Pedagogia e Formação de Professores	16 doutorados
	Psicologia do Desenvolvimento e da Cognição	
	Desenvolvimento Humano Actividade Física e Saúde.	
Centro de Estudos em Letras	Linguística	Sem informação disponível
	Literatura	
	Cultura e didáctica	
Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios anuais de actividades 2003: www.utad.pt/investigacao.		

Tal como foi anteriormente referido, a organização do Instituto Politécnico de Bragança obedece a uma outra lógica, na qual se destacam para os fins em vista as Escolas Superior Agrária e de Tecnologia e Gestão[1].

Apesar do estatuto de inserção no ensino superior politécnico, a evolução das massas críticas de recursos humanos do Instituto é apreciável, muito na linha da cooperação inter-institucional realizada com Universidades espanholas de Castilla y León (León, Valladolid e Salamanca, principalmente). Desta evolução dá conta a significativa progressão da massa de recursos humanos com doutoramento e mestrado:

[1] As Escolas Superiores de Educação e Saúde completam o quadro.

Gráfico nº V.3.14. (Fonte: www.ipb.pt)

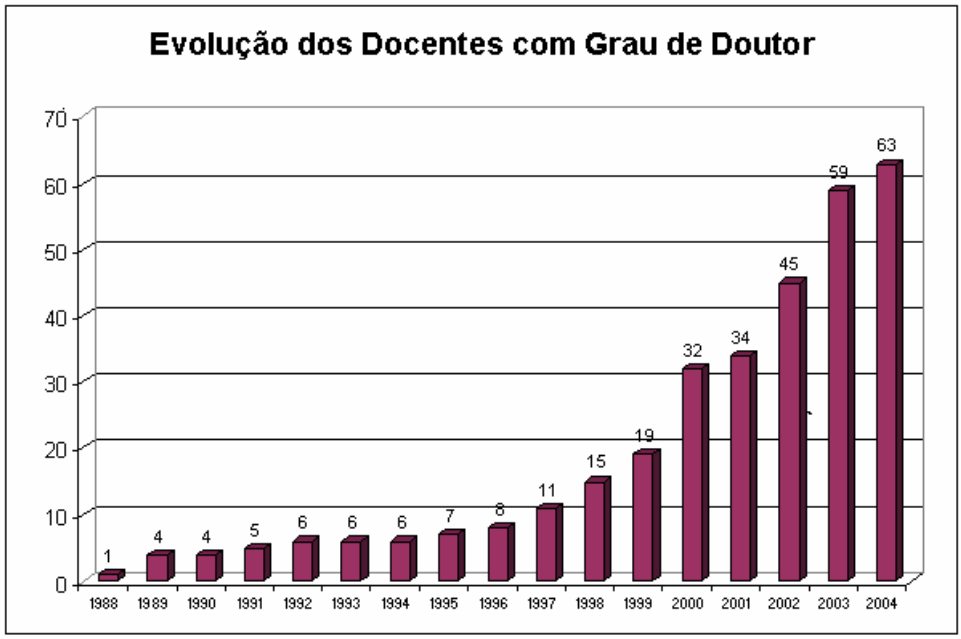
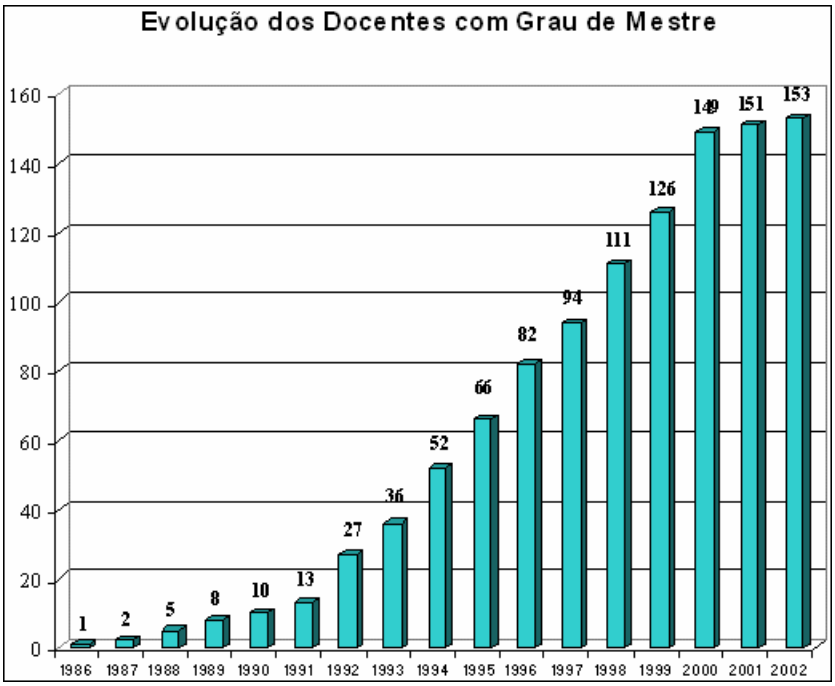


Gráfico nº V.3.15.



Fonte: www.ipb.pt

No âmbito das actividades de investigação e de prestação de serviços à comunidade que o IPB realiza, destacam-se as que são realizadas através dos diferentes departamentos das duas Escolas Superiores anteriormente referidas. Em nosso entender, o principal potencial que emerge nesta instituição consiste na sua valiosa dotação de capacidade laboratorial, excelentemente dotada de equipamentos.

A estrutura laboratorial é a seguinte:

Quadro nº V.3. 34. Estrutura laboratorial do IPB (www.ipb.pt)

Escola Superior /Departamento	Laboratórios
Escola Superior Agrária	
Florestal	Silvicultura
Agro-indústrias	Ecologia da Paisagem
Biologia	Sistema de Informação geográfica
Ciências básicas	
Economia	
Fitotecnia e engenharia rural	
Geociências	
Zootecnia	
Escola Superior de Tecnologia e Gestão (1)	Automação
Construções Civis e Planeamento	Centro de Cálculo
Direito e Ciências Sociais	Comunicações
Economia e Gestão	Electrónica e Instrumentação
Electrotecnia	Electrotecnia
Gestão Industrial	Estudo de resistência de materiais
Informática e Comunicações	Fabricação assistida por computador
Matemática	Geotecnia
Mecânica Aplicada	Informática
Tecnologia Mecânica	Maquinas eléctricas
Tecnologia Química	Máquinas e equipamento térmico
(1) Desde 1999, há que mencionar também a ESTIG de Mirandela.	Materiais de construção
	Mecânica de fluidos e hidráulica
	Oficinas mecânicas
	Processos químicos
	Projecto assistido por computador
	Projecto de contabilidade administrativa
	Química analítica
	Sistema de informação geográfica
	Sistema informático multimédia
	Tecnologia mecânica
	Telecomunicações

A principal questão que o potencial anteriormente apresentado suscita diz respeito ao modo como será possível no âmbito de uma estratégia regional de mobilização de recursos racionalizar a oferta de conhecimento e de capacidade de prestação de serviços existente nos dois centros de recursos de Vila Real e de Bragança.

Até ao momento, as diferenças de estatuto legal existentes entre o ensino universitário da UTAD e politécnico do Instituto de Bragança têm dificultado o processo de concertação regional entre as duas instituições. A evolução apreciável verificada nesta última instituição em termos de massas críticas de recursos humanos com doutoramento e a estratégia de cooperação institucional com Universidades de

Castilla y León evidenciam uma grande capacidade de resposta a partir do estatuto de ensino politécnico. Existe para além disso alguma rivalidade entre as duas instituições do ponto de vista do ganho de influência sobre uma região, a que não é também estranha a forte atomização que se tem observado institucionalmente na região de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Observando mais de perto a actividade do IPB conclui-se que a melhoria de massas críticas em termos de recursos humanos se tem caracterizado também pela realização de actividades de investigação, as quais começam a ganhar alguma expressão de articulação com os recursos endógenos locais.

Assim, por exemplo, a actividade da Escola Superior Agrária permite evidenciar produção de novo conhecimento sobre domínios como:

- Controlo de pestes com incidência na produção de azeite;
- Investigação sobre condições de melhoria e protecção de espécies florestais como o castanheiro, o pinheiro e o carvalho;
- Qualidade e certificação de produtos com denominação protegida (cabrito transmontano e borrego terrincho);
- Certificação e autenticidade de queijo de ovelha e de cabra transmontanos;
- Qualidade do mel transmontano;
- Gestão agrícola e informação para agricultores.

Por sua vez, na actividade de investigação da ESTIG, registam-se projectos nos domínios da electrotécnica, informática e comunicações, mecânica aplicada, tecnologias mecânicas e químicas. No domínio da informática e comunicações, dominam os projectos de articulação com o projecto Bragança Digital, o que constitui uma forma de integração com necessidades locais. Nos restantes domínios, com relevo para a electrotecnia e tecnologia química, os projectos inserem-se em contratos de investigação com alguns grupos empresariais e empresas exteriores à região interior, sendo de sublinhar alguns projectos de cooperação com a Universidade do Minho, Faculdade de Engenharia do Porto e INESC-Porto.

Parece poder dizer-se que, na sequência do próprio modelo de centros de investigação e actividades associadas, a I&D realizada no IPB reveste mais significativamente a componente de I&D aplicada, com forte articulação com os recursos endógenos locais, orientando-se a UTAD para domínios com potencial de aplicação mais transversal, não tão imediata e direccionada, o que não significa que se trate de I&D marginal face aos recursos endógenos da região interior.

Uma avaliação sumária do potencial existente sugere a seguinte conclusão:

- Na UTAD, a enologia, a epidemiovigilância e a questão ambiental podem configurar domínios de especialização com muito forte integração com as necessidades locais;

- No IPB, os domínios da certificação, qualificação e melhorias de controlo sanitário de produtos de denominação local podem configurar um excelente domínio de especialização;

- Existem margens de sobreposição em domínios respeitantes à floresta, à veterinária e à saúde e segurança alimentar que interessa concertar.

Pode, assim, concluir-se que as cidades de Vila Real e Bragança, pelo facto de acolherem, respectivamente, a UTAD e o IPB, ganham alguma expressão no sistema de inovação nas áreas interiores do Norte de Portugal do ponto de vista da sede de produção de conhecimento relevante para as necessidades de desenvolvimento e inovação da base produtiva das suas áreas de influência. No entanto, a efectividade desse contributo depende do modo como for institucionalmente possível racionalizar a intervenção de cada uma das instituições.

A ausência de governança estratégica regional penaliza também, compreensivelmente, as áreas interiores. A debilidade institucional dessas áreas compromete a existência de instituições que possam ser alavancas da acção das duas instituições de ensino e dos seus centros e laboratórios de investigação associados. Na região Norte interior, instituições como a Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes e Alto Douro e a Comissão Inter-profissional do sector do vinho do Porto podem constituir centros de procura e dinamização de serviços, respectivamente, nos domínios do agro-florestal e da economia do vinho. Para além disso, projectos como o Bragança Digital podem constituir alavancas urbanas de desenvolvimento de conhecimento e de aplicações, como acontece no caso do IPB.

Neste contexto de ausência de governança estratégica regional, a perda de dinamismo que vem revelando o projecto de cooperação da AURN (Associação das Universidades da Região Norte) é profundamente penalizador para a concretização da ideia de sistema regional de inovação.

As cidades de Chaves e Régua, pelo facto de não acolherem instituições de ensino e investigação com o peso da UTAD e do IPB são penalizadas em termos de presença efectiva no sistema regional de inovação. No entanto, a primeira pelo papel que pode vir a desempenhar em termos de atracção de empresas e a segunda pela sua centralidade na economia do vinho da região podem beneficiar indirectamente da localização de serviços decorrentes de um incremento do sistema regional de inovação nestas áreas interiores. A dimensão transfronteiriça de Chaves não é despicienda nessa matéria.

Finalmente, é curioso destacar o contraponto positivo que pode estabelecer-se entre o papel do IPB e de Bragança num sistema regional de inovação reforçado e o papel do Instituto Politécnico de Viana do Castelo (IPVC) nesta última cidade. Ambas as cidades do Eixo Atlântico partilham o facto de acolherem institutos politécnicos com vocação simultaneamente nacional (na medida em que se candidatam à

procura de ensino a nível nacional) e regional (na medida em que tendem a desenvolver actividades de interacção com as NUTE III de inserção). Ambas têm estruturas de ensino muito similares: Escola Superior Agrária, Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Escola Superior de Educação e Escola Superior de Saúde. No entanto, quando se comparam as duas instituições em termos de dinâmica de produção de conhecimento regionalmente relevante, observa-se que o relativo isolamento do IPB foi-lhe favorável em termos de criação de dinâmica própria. Não sendo uma cidade interior, Viana do Castelo não consegue em termos de actividades de I&D e de oferta de conhecimento técnico relevante libertar-se do peso envolvente que a Universidade do Porto, a Universidade do Minho e os inter-faces dinamizados por iniciativa destas duas universidades assumem no litoral norte da região. A relevância do IPVC deve-se fundamentalmente à capacidade de fornecer licenciados para uma estrutura produtiva que tem revelado alguma capacidade de absorção desses técnicos, incluindo os da licenciatura em turismo.

Das considerações realizadas nesta secção resulta que o principal potencial de cooperação, em termos de sistema de inovação, entre o sistema urbano interior do Eixo Atlântico e as equivalentes cidades galegas respeita a áreas como a enologia, a protecção e valorização da floresta, as relações entre a certificação e qualificação de produtos de denominação regional, a gastronomia e o turismo, a valorização ecológica de zonas ambientalmente sensíveis, a valorização de espécies animais autóctones.

3.4. Estratégias, políticas e projectos.

3.4.1. Estratégias.

Paradoxalmente, pode dizer-se que, embora não seja visível qualquer governança estratégica regional, têm sido formuladas na região Norte algumas tentativas de formulação de quadros estratégicos de desenvolvimento de políticas de inovação. Porém, os resultados práticos de tais iniciativas, pelo reduzido ou nulo impacto que representaram, confirmam o factor fortemente penalizador que a ausência de um modelo de governança estratégica regional determina.

Os trabalhos preparatórios para uma estratégia regional de inovação.

O documento de referência nesta matéria que pode ser convocado como suporte a esta reflexão é o estudo de formulação de uma estratégia de inovação regional para o Norte de Portugal, datado de 1999 (Agência de Inovação, 1999). O projecto inseriu-se numa iniciativa RIS com co-financiamento comunitário e foi liderado pela Agência de Inovação, uma agência nacional com representação no Porto dedicada precisamente à difusão de padrões de desenvolvimento tecnológico inovador junto de empresas com capacidade de absorção e realização de projectos de base tecnológica. A rede de colaboração institucional que o projecto configurou incluía a própria Agência de Inovação, a Comissão de Coordenação da Região Norte, a Associação Empresarial de Portugal e a AURN.

O projecto foi concebido no sentido de influenciar a política nacional de inovação: “O quadro político-institucional da governação regional em Portugal e particularmente a não existência de governos regionais não permite que o impacto político do projecto RIS possa ir muito mais além do que influenciar o

estabelecimento de políticas de inovação mais equilibradas, significando de um certo modo mais justas e favoráveis ao Norte de Portugal." Para além disso, trata-se de um projecto que visava conceder à Agência de Inovação uma maior proeminência no desenvolvimento e animação de projectos e de práticas de inovação no Norte de Portugal, contribuindo para a territorialização da sua actividade, enquanto Agência nacional.

A metodologia utilizada para conseguir esse desiderato consistiu essencialmente na promoção da ideia de cooperação na inovação como factor fundamental de afirmação do projecto, concebendo um Steering Committee que reflectia essa preocupação na sua composição. Diferentes instituições de âmbito regional e nacional integravam esse corpo consultivo de modo a difundir uma cultura de interacção entre níveis diferenciados de intervenção.

É extremamente sugestivo observar que a versão consultada do relatório de 1999 menciona uma série de contrariedades na implementação do projecto que o permitiram classificar de tarefa muito complicada. Entre esses factores, refere-se a dificuldade da principal instituição promotora, a Agência de Inovação, ter encontrado como recém-chegada à região reacções de resistência e desconfiança por parte das instituições regionais e locais, não logrando penetrar no meio empresarial.

As auditorias tecnológicas realizadas confirmaram, por um lado, a existência dos traços estruturais descritos nas secções anteriores e, por outro, revelaram também um conjunto de empresas com largo potencial para o desenvolvimento de projectos com elevada intensidade de tecnologia. O documento considera que essa elite empresarial não reflecte a média de situação da região e deve constituir a alavanca de todo o processo conducente a uma política mais agressiva de inovação dirigida para o tecido empresarial.

A estratégia delineada formulou três objectivos centrais:

- Reforço da imagem do Norte de Portugal em matéria de inovação e design : este objectivo visa sobretudo divulgar a já mencionada elite empresarial em termos de inovação e design, disseminando um conjunto de informações sobre práticas tecnologicamente avançadas na região;

- Apoiar e consolidar a orientação internacional e a competitividade externa das PME da região: este objectivo visa essencialmente criar condições para a formação de um ambiente económico favorável à competitividade deste tecido empresarial;

- Promover a cooperação inter-institucional e inter-industrial: este objectivo visa promover um conjunto de projectos mobilizadores de diferentes competências regionais, envolvendo empresas com actividade tecnológica numa prática mais intensa e sistemática de cooperação;

- Promover a implementação de recomendações provenientes de auditorias tecnológicas, mesas redonda e grupos de trabalho constituídos ao longo do projecto.

A estratégia delineada apoiava-se adicionalmente num conjunto de projectos-âncora:

- Mostra de inovação no aeroporto de Sá Carneiro;
- Criação de um centro de excelência da madeira e floresta;
- Criação de um "site" de PME inovadoras;
- Publicação de um catálogo para a indústria metalo-mecânica;
- Programa de formação sobre marketing estratégico internacional;
- Actividades de benchmarking para PME;
- Inserção de licenciados e pós-graduados em PME;
- Criação de um alfaiate electrónico para a indústria do vestuário;
- Criação de uma agência ambiental regional;
- Criação de uma cultura de design industrial e inovação para PME;
- Criação de um centro de investigação aplicada para o sobreiro e cortiça;
- Criação de fundos de suporte à criação de novos negócios;
- Criação de uma "pool" de consultores sénior.

A análise aprofundada dos planos de acção de cada um destes projectos permite concluir que, com excepção do projecto centrado na floresta, do Electronic Tailor e da agência ambiental regional, os projectos configurados não acrescentam nada de substancial a outras tipologias de projectos que têm sido apresentados, designadamente, a programas de incentivos à modernização empresarial, do tipo POE/PRIME. Os três projectos anteriormente mencionados configuram intervenção ajustada ao perfil de especialização produtiva da região e ensaiam a mobilização de recursos de I&D existentes na região, o que é francamente positivo, tirando partido da AURN e dos inter-faces Universidade-empresa que foram criados a partir da iniciativa de cada uma das Universidades integrantes do processo de cooperação. Sabe-se, hoje, que o processo de cooperação da AURN foi definhando, não se apresentando actualmente muito pujante.

Por falta de informação sistematizada disponível, não é possível realizar um ponto de situação circunstanciado da estratégia apresentada e do plano de acção corporizado pelos projectos acima referidos.

De qualquer modo, invocando as dificuldades de implementação mencionadas no relatório que foi objecto de análise, são previsíveis os bloqueios de concretização do plano de acção. Dois factores justificam, em nosso entender, essas dificuldades:

- A estratégia formulada continua a ser excessivamente "public-driven", sem observar um impulso empresarial suficientemente forte e apresentava uma forte dependência da acção da AURN que viria a entrar num processo de perda de dinâmica de cooperação;

- As dificuldades de inserção da instituição promotora (Agência de Inovação) e a falta de tradição de concertação regional neste domínio da então CCRN (agora CCDRN) explicam em grande medida a reduzida alavancagem institucional da estratégia.

O novo impulso da acção da Agência de Inovação (ADI)

A partir de 2002, é fundamental reanalisar o contributo que a intervenção da ADI tem proporcionado para um novo impulso de estratégias e políticas de inovação com impacte potencial na região.

Tratando-se de uma agência nacional e mantendo-se o diagnóstico de ausência de uma instituição regional responsável pela governança estratégica a este nível, parece paradoxal invocar-se aqui o novo fôlego de intervenção da ADI como factor positivo a considerar para a melhoria dos padrões de desenvolvimento tecnológico do Norte de Portugal.

A ADI tem capital detido por três instituições públicas: Fundação de Ciência Tecnologia (50%), IAPMEI (25%) e PME Investimentos (25%). A sua intervenção é indirectamente tutelada (na medida em que gere sistemas de incentivos disponíveis na legislação nacional de apoio ao investimento e à inovação) pela Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento (UMIC), pelo Ministério da Economia e pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (Fundação para a Ciência e Tecnologia).

O novo impulso de intervenção atrás referido prende-se fundamentalmente com uma mudança estratégica de intervenção, que pode caracterizar-se pela promoção de uma lógica de acção "demand-driven" a partir das empresas e do contacto privilegiado com as mesmas. Esta mudança de referencial estratégico constitui uma verdadeira lufada de ar fresco num sistema tradicional e estruturalmente dominado por uma lógica de oferta de actividades de I&D, seja a partir de instituições do ensino superior, laboratórios de estado ou de instituições de inter-face sem fins lucrativos.

A mudança de referencial de actuação insere-se numa reavaliação do contributo que é necessário solicitar a cada uma das instituições que integram o sistema nacional de inovação (J. Borges Gouveia, 2004): Universidades e Politécnicos; Centros de investigação e laboratórios associados credenciados pela FCT; Laboratórios de Estado; Centros Tecnológicos e Institutos de Novas Tecnologias; Parques de Ciência e Tecnologia existentes; Incubadoras de base tecnológica; Centros de Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I+D+I) inseridos em estruturas empresariais.

A aproximação a uma lógica de actuação "demand-driven" constitui um factor muito relevante numa região em que a percentagem de I&D empresarial tem vindo paulatinamente a aumentar, tal como os dados dos sucessivos Inquéritos ao Potencial Científico e Tecnológico têm vindo a evidenciar. Para além disso, o reposicionamento que é solicitado às instituições de oferta de I&D é também vital para premiar comportamentos de aproximação às empresas por parte destas entidades, condição indispensável para que o financiamento empresarial represente uma percentagem crescente da actividade dessas instituições.

A aproximação às empresas é realizada com base num vasto porfolio de programas de sistemas de incentivos com aplicação ao fomento da inovação, envolvendo programas dirigidos à valorização de recursos humanos com inserção potencial em empresas, às infraestruturas de base tecnológica e à promoção e organização de actividades de I+D+I nas empresas. Programas de suporte à difusão de comportamentos de empreendedorismo e à melhoria das condições de internacionalização do sistema de inovação completam o quadro de actuação, face ao conjunto de sistemas de incentivos disponíveis, entre os quais os que beneficiam de co-financiamento comunitário.

Um modelo de intervenção deste tipo veicula indirectamente uma lógica de aproximação às necessidades regionais de inovação na medida em que coloca o acento tónico na abordagem às empresas e na envolvente territorial que marca a sua performance de produtividade e competitividade. Se a capacidade de penetração nas empresas surtir efeito, então o efeito de arrastamento que tal pressão determinará nas diferentes instituições de oferta de I&D e de serviços de suporte à inovação tende a favorecer uma lógica regional. Uma estratégia a partir da procura empresarial minimiza o afastamento que um sistema nacional de inovação "supply-driven" tende a manter face às características dos sistemas produtivos locais, constituindo, na nossa perspectiva, um antídoto eficaz contra a inexistência de governança estratégica regional em matéria de inovação.

Este modelo de intervenção é, por sua vez, tributário da estabilidade do corpo de incentivos de apoio à inovação. Uma lógica de intervenção junto das empresas implica ideias claras por parte destas últimas quanto ao quadro de incentivos que podem ser mobilizados. Por isso, esse quadro de incentivos não pode ser permanentemente instabilizado, o que será incompatível com a clarificação dos projectos empresariais de inovação.

Não é objecto desta nota descrever em profundidade o quadro de incentivos mobilizáveis para uma intervenção de base regional. Cabe aqui destacar os que permitem uma lógica de aproximação mais efectiva às empresas e às suas necessidades:

- Programa IDEIA – Consórcios de empresas e entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional para a promoção de actividades de investigação e desenvolvimento tecnológico;

- Programa DEMTEC – Projectos-piloto de desenvolvimento de produtos, processos e sistemas tecnologicamente inovadores, orientado sobretudo para a difusão e demonstração de tecnologias com aplicação lacunar em Portugal;

- Programa NITEC – Apoio à criação de núcleos de I+D+I nas empresas, com possibilidade acrescida de mobilização de outros programas de valorização de recursos humanos e inserção nas empresas de doutorados e mestres;

- Programa NEST – Apoio à formação de "start-up's" com conteúdo tecnológico inovador.

A carteira de possibilidades é coerente e tem na criação de núcleos de I+D+I nas empresas o seu principal factor potenciador. Do êxito deste programa depende a efectividade da mudança de uma lógica baseada na oferta e potencialmente consumidora de recursos sem repercussões directas na actividade empresarial para a já mencionada lógica da procura. Os NITEC serão os verdadeiros agentes da estratégia.

Duas notas adicionais merecem avaliação positiva no novo impulso para a actuação da ADI:

- Em primeiro lugar, o associativismo empresarial de base territorial constitui um interlocutor preferencial da intervenção da ADI no sentido de encontrar receptividade junto de PME empresas, já que o sector das grandes empresas é objecto de aproximação directa;

- Em segundo lugar, as autarquias perfilam-se também como clientes (empresas) potenciais de procura de serviços de inovação, sobretudo em termos de projectos estruturados em torno do domínio das cidades digitais.

Por todas estas razões e tendo em conta que a ausência de governança estratégica regional não pode ser facilmente ultrapassada a curto prazo, a acção da ADI constitui um parceiro incontornável de geração de parcerias para o fortalecimento do sistema regional de inovação, da sua internacionalização e da sua componente de cooperação no seio da Euro-região.

3.4.2. Projectos.

Nos tempos mais recentes, são identificáveis alguns projectos que anunciam alguma reanimação dos objectivos de promoção de uma política de inovação de conteúdo regional.

O Projecto REGINA.

Na sequência das redes de projectos RITTS, RIS e RIS+ de iniciativa da DG Enterprise e DG Régio, as acções inovadoras FEDER deram origem a um conjunto de projectos de continuação dos propósitos de desenvolvimento de novos conceitos metodológicos para a formulação de estratégias de inovação regional. O projecto REGINA constitui uma dessas redes, sendo dirigido para as regiões do Arco Atlântico e envolvendo 8 regiões de cinco áreas atlânticas, sob a coordenação e liderança da Fundación Labein do País Basco.

Os objectivos do projecto são:

- Avaliar o potencial científico e tecnológico e de inovação das regiões representadas, com trabalho de benchmarking;
- Definir a viabilidade de um plano de acção comum;
- Reforçar a integração da região atlântica;
- Definir uma metodologia comum para a gestão do conhecimento científico, tecnológico e de inovação a nível regional;
- Implementar essa metodologia nas regiões integrantes através de um sistema regional baseado no conhecimento-inovação e potenciar a gestão inter-regional do conhecimento.

A participação no projecto do Norte de Portugal é assegurada por intermédio da intervenção do INESC-Porto, inter-face já referenciado, com profunda e diversificada experiência de participação em projectos internacionais.

A análise do projecto evidencia que as acções são do tipo das que foram inicialmente avançadas com a estratégia regional promovida pela Agência de Inovação. O projecto destaca-se pela inovação metodológica, na qual avulta a referência ao modelo de criação de conhecimento de Nakata-Takeuchi, que constitui uma das pedras fundamentais da literatura do conhecimento. Estamos no entanto ainda no plano essencialmente metodológico, o qual não pode, porém, compensar a já mencionada falta de governação estratégica regional. Refira-se ainda que a região da Galiza não está representada nesta rede, facto que penaliza a sua importância para os nossos objectivos.

As Acções NORTINOV – Acções Inovadoras do Norte de Portugal.

No âmbito deste programa com co-financiamento FEDER, devem ser mencionados dois projectos, que têm o mérito de lograr aprofundar o domínio da avaliação global da região, para apostar num domínio específico, mais propriamente num conjunto de actividades em que se destacam o sector automóvel, as TIC e o sector electrónica.

Os dois projectos são os seguintes:

- Rede de Capital Regional e Rede de Facilitadores do Empreendedorismo na Região Norte, cujos parceiros são: PME Capital (Sociedade Pública de Capital de Risco), INTELI (empresas privada de consultadoria na área da inovação), NET SA (incubadora de empresas, localizada no Porto), Capgemini (empresa de consultadoria empresarial e organizacional), COTEC Portugal (associação público-privada para a inovação), Escola de Gestão do Porto, TEC MAIA (Parque de Ciência e Tecnologia da Maia) e de novo o INESC Porto;

- Estratégia Regional de Inovação para a Região Norte em torno dos sectores automóvel e tecnologias de informação, comunicação e electrónica, cujos parceiros são: INTELI, TEC MINHO (inter-face universidade-empresa da Universidade do Minho), INEGI, INESC Porto, Escola de Gestão do Porto, Deloitte e COTEC Portugal.

Ainda estamos no domínio de projectos configurados essencialmente como estudos de desenvolvimento estratégico e não propriamente projectos de execução. No entanto, trata-se de uma mudança significativa no plano da abordagem. Os dois projectos têm como matriz comum, para além da forte participação técnica co-financiada pelo programa da INTELI, o aprofundamento da aposta estratégica sectorial na indústria automóvel. Definem nesse sentido uma estratégia regional de aposta nesse domínio e uma proposta de rede de capital regional e de facilitadores de espírito de empreendimento.

O domínio de aposta regional no cluster automóvel (em vias de estruturação) que estes dois projectos representam tem de ser compreendido no quadro de iniciativas públicas para o desenvolvimento da indústria automóvel na região, potenciando designadamente a clusterização que se espera poder vir a acontecer na Euro-região em torno deste tipo de actividades.

São exemplos dessa tentativa de alavancagem pública do processo a criação do CEIIA – Centro de Excelência e Inovação na Indústria Automóvel e do CEDP – Centro de Engenharia e Desenvolvimento de Produto.

O CEIIA constitui uma parceria pública liderada pelo IAPMEI com forte participação privada de empresas do sector têxtil automóvel e do pujante sector dos moldes, implantado nas instalações do TEC MAIA, cujo estatuto fundamental se concentra na ideia de articulação e inter-face entre as políticas públicas para o sector automóvel e as estratégias empresariais neste domínio. O seu campo de actuação incide preferencialmente no domínio da valorização do tecido de PME potencialmente integrável com a produção de componentes e outros artefactos para a indústria automóvel.

O CEDP constitui uma extensão institucional no mesmo domínio de intenções, visando do mesmo modo implementar políticas públicas de promoção do cluster automóvel-aeronáutica junto das PME. Este projecto tem sido alimentado por forte controvérsia, determinada pelas dificuldades de concretização do projecto que constitui a sua principal iniciativa - projecto P3 de cooperação com a PININFARINA para o desenvolvimento em Portugal de um projecto de automóvel de raiz de nova geração.

Inicialmente dinamizada com capital da Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E. e do IAPMEI, o projecto foi recentemente objecto de reconfiguração como iniciativa essencialmente pública, designadamente de instrumento de política industrial com fins de interesse público. Essa reconfiguração, que determinará a saída do processo da API e a assumpção de participação maioritária por parte do IAPMEI, explica-se ainda pela necessidade de adaptação institucional do projecto P3 às condições de financiamento do INTERREG, as quais exigem adaptações em termos de regimes de ajudas de Estado às empresas.

As dificuldades de financiamento público do período de maturação do projecto, que excedem a simples comparticipação nacional do projecto INTERREG, e a reconfiguração institucional do projecto do CEDP tendem a fazer inseri-lo no projecto do CEIIA. Nesse domínio, será então possível fazer canalizar para o projecto alguma capacidade de financiamento privado de PME do cluster em causa, configurando-o decisivamente como parceria público-privada de dinamização do cluster automóvel.

Este estudo não constitui a sede adequada para avaliação crítica do projecto que suporta a criação do CEDP, mesmo tendo em conta a necessidade de abandono do estatuto inicial de sociedade anónima, com personalidade jurídica autónoma. A análise do documento "Reavaliação e Reconceituação do CEDP", elaborado pelo Conselho de Administração em Novembro de 2004, permite concluir que a sua análise é particularmente crítica acerca da configuração e viabilidade do projecto. Para os efeitos deste estudo, interessa apenas registar que, de acordo com a avaliação do Conselho de Administração do CEDP, este não configura desde já um projecto estruturante de atracção de capital estrangeiro, daí se justificando as reservas que a API alimenta quanto ao projecto e a sua previsível saída do processo.

Resta ainda afirmar que o projecto configurador do CEDP não configura um processo de cooperação efectivo com as autoridades galegas. O projecto de Centro automóvel que as autoridades têm em co-financiamento no quadro do INTERREG respeita a um centro de testes de segurança automóvel com ambição de relevância ibérica. A lógica deste projecto parece à partida mais factível. Para além disso, não pode ignorar-se o peso estruturante que a implantação da CITROEN em Vigo representa para qualquer dinamização de um cluster automóvel em torno de serviços de suporte à indústria.

Em resumo, pode dizer-se que a orientação de reforçar o potencial regional no sector das TIC a partir do sector automóvel se insere num propósito louvável de potenciar um dos domínios de excelência possível nas actividades de I&D e de formação de capital humano do Norte de Portugal. Tal orientação está tecnicamente fundamentada por estudos estratégicos de identificação desse potencial. O sector de moldes assume neste propósito uma relevância fundamental, embora a sua implantação se desdobre por duas áreas com características diferenciadas, a sul na zona de Leiria-Marinha Grande e a norte em torno de Oliveira de Azeméis. Adicionalmente, o sector têxtil pode beneficiar desse impulso, já que parte significativa dos fornecimentos à indústria pode envolver a génese de novos materiais com origem nessa indústria.

No entanto, não é claro hoje em dia qual o projecto estruturante de I&DE que pode catapultar este potencial para a plena mobilização dos centros de recursos de conhecimento e formação oportunamente referenciados. As dúvidas colocadas em torno do projecto do CEDP vêm ao encontro das nossas próprias dúvidas.

Para além disso, tendo em conta o diagnóstico anteriormente apresentado, qualquer iniciativa pública dirigida à promoção do desenvolvimento do sector das TIC na região, envolvendo a electrónica e as tecnologias para o sector automóvel, confrontar-se-á com um trade-off irreversível. Não pode ignorar-se o cluster potencial em torno das ciências da saúde, o qual, embora sem uma articulação directa com a base produtiva, dispõe de outro tipo de alavanca de mercado, que é proporcionado pelos serviços públicos e privados hospitalares.

Outros projectos.

Finalmente, deve referir-se que o INTERREG Galiza-Norte de Portugal tem constituído um excelente viveiro de pequenos projectos, designadamente em torno dos temas da inovação e estratégias regionais.

Pela dinâmica que Braga e Guimarães têm assumido no seu desenvolvimento, vale a pena citar o projecto Mobilizar a Região para a Inovação, cuja estrutura de parceiros constitui um enorme potencial: IDITE-Minho, CITEVE, CATIM, INEGI, Departamento de Engenharia de Polímeros da Universidade do Minho, CIS Galicia, AIMEN –Porriño, CIS MADERA, ANFACO-CECOPESCA .Pontevedra, Universidade de Santiago de Compostela, CESGA S.A. e Centro Tecnológico del Mar – Fundación CETMAR.

Trata-se de uma parceria que envolve centros de recursos de investigação e centros tecnológicos, que constitui orientação pertinente para alavancar o sistema de inovação da Euro-região.

4. Conclusões e Recomendações (com a participação de Xulio Pardellas)

4.1. Principais conclusões.

4.1.1. Embora não completamente similares do ponto de vista da sua configuração, os estudos realizados sobre o sistema de inovação galego e das cidades galegas do Eixo Atlântico em particular e sobre o sistema de inovação do Norte de Portugal permitem reunir algumas conclusões pertinentes para o conjunto do sistema das 18 cidades.

4.1.2. Os desafios e problemas que se colocam ao sistema de inovação da Euro-região como um todo e das regiões da Galiza e do Norte individualmente consideradas têm como pano de fundo comum o quadro do alargamento da União Europeia. O impacto deste processo sobre as disparidades inter-regionais é, por demais evidente, e é convenientemente salientado no 3º Relatório para a Coesão Económica e Social. No entanto, é sobre os objectivos da estratégia de Lisboa que o impacto é mais significativo. Na verdade, a taxa média de emprego reduz-se em 1,5 pontos percentuais e os indicadores de investimento em actividades de I&D reduzem-se de forma muito significativa. Tais impactos não devem fazer esquecer que está em formação no leste da Europa uma nova área de dinamismo, à medida que o processo de convergência se intensificar nesses países. Tal dinâmica constitui simultaneamente uma ameaça e uma oportunidade.

4.1.3. A evolução mais recente confirma a liderança da Dinamarca, Alemanha e Bélgica, com níveis de performance superiorres à média dos 25. Espanha e Portugal partilham com a grande maioria dos novos membros da UE o ritmo de convergência, já que os países melhor instalados em termos tecnológicos têm perdido ritmo de evolução. Áustria, Itália e República Checa têm escapado negativamente à tendência de convergência.

4.1.4. As regiões da Galiza e do Norte de Portugal partilham uma situação de débil posicionamento em termos de indústria transformadora com níveis tecnológicos médios e médios-altos. As duas regiões partilham ainda uma característica estrutural de dualidade. A emergência de empresas com índice tecnológico mais elevado reflecte-se apenas nas margens superiores das respectivas distribuições, não logrando alterar a inércia que resulta de um peso muito forte de empresas com baixo índice tecnológico. Esta situação de debilidade estrutural é agravada no capítulo dos serviços intensivos em conhecimento, sobretudo no caso da Galiza, a qual apresentava, em 200, a pior posição em termos de percentagem de emprego em serviços conhecimento-intensivos. A posição de segunda região no plano nacional de Portugal favorece a sua posição relativa no contexto da Euro-região. No entanto, não pode ignorar-se que entre a primeira região portuguesa neste domínio (a aglomeração de Lisboa) e a primeira e segunda região espanhola existe um fosso ainda considerável neste tipo de serviços.

4.1.5. Quer isto significar que a Euro-região tem de reforçar consideravelmente a sua capacidade de criação de actividades com índices tecnológicos mais elevados e maior atracção de serviços intensivos em conhecimento como condição indispensável para melhor resistir às ameaças decorrentes da deslocalização e atracção de investimento estrangeiro que a dinâmica asiática está presentemente a representar.

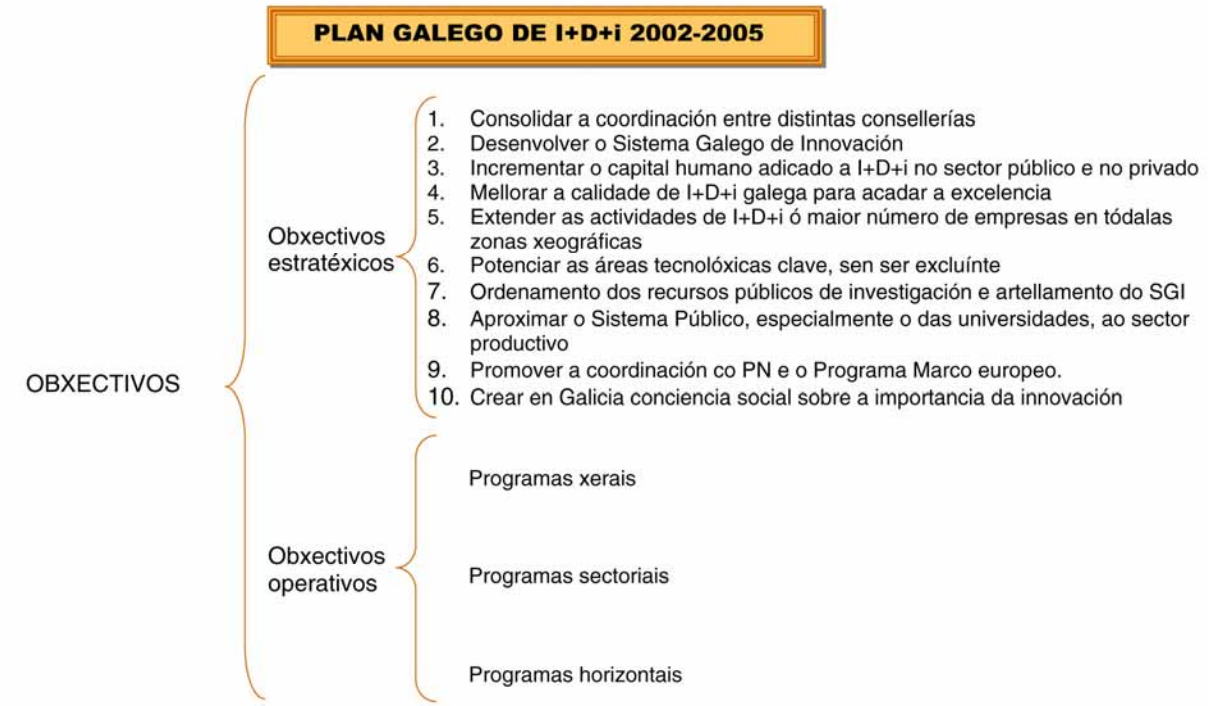
4.1.6. O sistema de inovação da Euro-região é ainda fortemente penalizado pela debilidade do potencial de capital humano existente entre as duas regiões, neste caso com prejuízo para o Norte de Portugal, no qual os índices de literacia e de qualificação da população activa empregada e desempregada evoluem muito lentamente e com forte inércia face à melhoria considerável entretanto observada nas taxas de escolarização secundária e superior. Neste aspecto, é fundamental destacar a significativa e positiva evolução observada nas taxas de participação feminina na melhoria dos níveis de escolarização de jovens, ainda sem uma consequência directa no reequilíbrio das remunerações salariais e com níveis de "pay gap" ainda elevados para as mulheres portuguesas com presença no mercado de trabalho.

4.1.7. O potencial de inovação das cidades do Eixo Atlântico, embora favorecido pelo facto de concentrarem a mais importante massa crítica de recursos humanos e tecnológicos existentes na Euro-região, é fortemente penalizado pelos desequilíbrios estruturais existentes entre os sistemas nacionais de inovação de Espanha e Portugal. Para além disso, na Galiza está em estruturação um sistema regional de inovação, ao passo que no Norte de Portugal a total ausência de governança estratégica regional em matéria de inovação tem contribuído para um deficiente aproveitamento do potencial existente em algumas áreas de conhecimento (I&D e formação de capital humano), principalmente das ciências da saúde e das tecnologias de informação e comunicação.

4.1.8. O desequilíbrio estrutural mencionado deve-se sobretudo ao facto de em Portugal as actividades de I&D serem fundamentalmente executadas e financiadas por instituições públicas (laboratórios de Estado), majorado ainda pelo financiamento essencialmente público da I&D realizada em centros de recursos do ensino superior. O reduzido peso e dimensão da I&D executada e financiada pelas empresas distorce o sistema nacional, compromete a sua eficácia de produção de resultados (baixo nível de patentes por milhões de activos e habitantes) e penaliza o sistema em matéria de capacidade de resposta às oportunidades abertas pela política científica e tecnológica comunitária. Tal distorção minimiza ainda os efeitos positivos associados à forte evolução do sistema científico nacional.

4.1.9. Apesar destas distorções, é fundamental continuar a potenciar o aproveitamento na Euro-região das oportunidades que o próximo Programa Quadro de Investigação Científica da União Europeia abre em termos de alargamento da rede europeia de investigação, no qual as regiões têm um papel crucial a desempenhar do ponto de vista de aproximar os sistemas nacionais de inovação das necessidades empresariais e da competividade de áreas industriais relevantes em termos de emprego industrial e de serviços intensivos em conhecimento e do reforço da coordenação de programas nacionais.

4.1.10. A Galiza partilha em grande medida o facto verificado em Portugal de baixa intensidade da I&D empresarial, para além de apresentar indicadores de despesa e actividade de I&D bastante baixos em relação à média das 17 Comunidades Autónomas. No entanto, há que ter em conta que a autonomia regional constitui um trunfo no sentido de assegurar níveis mais elevados de governança estratégica regional, o que tem sido extremamente difícil de conseguir na Região Norte de Portugal. A análise dos resultados do Plan Galego Investigación 1999-2001 permite concluir que a região galega tem de assumir um papel mais activo no projecto europeu de reforço do potencial de investimento no conhecimento e que as administrações regional, nacional e europeia têm de aumentar significativamente os níveis de coordenação e de partilha de prioridades. A concentração de fundos em acções prioritárias é fundamental para atingir uma optimização acrescida desses Fundos. O Plano Regional de I+D+I que a Galiza propõe para o período 2002-2005 deve constituir uma oportunidade de recentramento de prioridades para a convergência de Fundos regionais, nacionais e comunitários. Para além disso, o referido Plano deve também constituir uma oportunidade de definição de oportunidades de cooperação no seio da Euro-região e do Eixo Atlântico, dada a magnitude de fundos envolvidos.



Fonte: Elaboración propia. Grupo Jeann Monnet de Economía Industria. Universidade de A Coruña.
Datos PG 2002-2005

4.1.11. A Região Norte, embora penalizada pela profunda distorção do sistema nacional de inovação, apresenta a potencialidade da sua estrutura de actividades e despesa bruta de I&D evoluir no sentido de conceder à percentagem de I&D empresarial uma quota cada vez mais elevada. A inexistência de laboratórios de Estado na Região, consumidores de recursos de financiamento de I&D, constitui uma potencialidade e não uma debilidade, dada a burocratização dessas instituições e o seu afastamento face às empresas e à sua envolvência. Para além disso, a Região tem na dinâmica de inter-faces, dinamizados a partir das Universidades do Porto e do Minho, principalmente, a sua principal força diferenciadora, tanto mais positiva quanto mais puder interligar-se com o aumento paulatino mas seguro da I&D empresarial. A diversidade de inter-faces é porventura exagerada face à dimensão dos recursos disponíveis sendo, por isso, previsível um processo de racionalização no futuro determinado pelo ajustamento a novos modelos de financiamento.

4.1.12. As cidades de Vila Real e Bragança, pelo facto de acolherem, respectivamente, a UTAD e o IPB, ganham alguma expressão no sistema de inovação nas áreas interiores do Norte de Portugal do ponto de vista da sede de produção de conhecimento relevante para as necessidades de desenvolvimento e inovação da base produtiva das suas áreas de influência. A avaliação sumária do potencial existente sugere que:

- Na UTAD, a enologia, a epidemiovigilância e a questão ambiental podem configurar domínios de especialização com muito forte integração com as necessidades locais;

- No IPB, os domínios da certificação, qualificação e melhorias de controlo sanitário de produtos de denominação local podem configurar um excelente domínio de especialização;

- Existem margens de sobreposição em domínios respeitantes à floresta, à veterinária e à saúde e segurança alimentar que interessa concertar.

4.1.13. A existência de instituições de ensino superior, de investigação e de prestação de serviço à comunidade com evolução pujante nos tempos mais recentes nas cidades interiores do Norte de Portugal constitui uma excepção à regra fundamental do sistema urbano do Eixo Atlântico. Tal regra diz-nos que são as aglomerações metropolitanas principais das duas regiões (Porto, Braga-Guimarães, Santiago de Compostela, Corunha e Vigo que concentram os principais recursos do sistema de inovação da Euro-região, emergindo nessas concentrações a força recente das Universidades mais jovens. A dinâmica de criação de inter-faces alarga essa influência a outras cidades e as empresas implantadas nas suas áreas de influência são também as que podem contribuir para uma maior intensidade da I&D&I empresarial no referido sistema de inovação. Viana do Castelo constitui um caso mais problemático de cidade e área de influência sem Universidade, com Instituto Politécnico menos pujante em termos de actividades de I&D e de prestação de serviço à comunidade do que outras instituições politécnicas. A proximidade da Universidade do Minho penaliza a autonomia de acção do IPVC nesses domínios, embora tenda a consolidar-se a sua capacidade de formação de capital humano.

4.1.14. A inexistência de governança estratégica regional no Norte de Portugal penaliza o seu potencial de cooperação e a sua capacidade de captação de fundos europeus e nacionais. Foi identificada no estudo a necessidade de projectos estruturantes, designadamente com capital estrangeiro, susceptíveis de mobilizar e promover os dois principais centros de recursos da Região, o das Ciências da Saúde fortemente concentrado no Porto e com visibilidade internacional e o das TIC, mais repartido pelas aglomerações do Porto e de Braga-Guimarães. É do mesmo modo necessário criar projectos estruturantes para mobilizar e dinamizar os centros de recursos em torno da enologia., sustentabilidade agrícola e ambiental e da valorização de recursos endógenos com denominação de origem.

4.1.15. O novo impulso de intervenção e estratégia que a Agência de Inovação tem desenvolvido numa lógica de aproximação efectiva às empresas e à lógica de inovação puxada pela procura constitui uma fonte de geração de parcerias no seio da Euro-região, representando um interlocutor credível de colaboração com os organismos regionais galegos.

4.2. Principais recomendações.

4.2.1. A concentração de recursos institucionais, técnicos e humanos que as Cidades do Eixo Atlântico representam na Euro-região pode e deve constituir um importante de factor ao serviço da cooperação e criação de complementaridades entre as principais instituições e centros de recursos dos sistemas de inovação das duas regiões e da Euro-região no seu conjunto. A atomização de iniciativas e a inexistência de governança estratégica regional no Norte de Portugal em termos de inovação e política tecnológica exige alavancas de cooperação. O sistema urbano do Eixo Atlântico e a sua Associação constituem um fórum relevante de acolhimento e dinamização de iniciativas desse tipo, devendo corresponder-lhe uma dotação correspondente na vertente de cooperação inter-regional do próximo período de programação 2007-2013.

4.2.2. O principal factor de progressão do sistema de inovação na Euro-região consistirá na concepção e promoção de programas e projectos com envolvimento acrescido das empresas, de modo a aumentar significativamente os níveis de I&D empresarial, em termos de execução e financiamento. O envolvimento e liderança empresarial de projectos de investigação devem constituir factores de preferência na atribuição de financiamentos e de definição de indicadores de eficácia e de resultados.

4.2.3. As instituições produtoras de conhecimento técnico relevante e de capital humano nas áreas com maior potencial de inserção em actividades de conteúdo tecnológico médio-alto e alto devem ser consideradas como parceiras preferenciais de novas áreas de cooperação a dinamizar pelo Eixo Atlântico.

4.2.4. É fundamental reforçar a coordenação de políticas entre administrações centrais, comunitárias e regionais no seio da Euro-região e o Eixo Atlântico deve promover a criação de grupos de trabalho com instituições de investigação e inter-face para definir objectivos de coordenação acrescida entre aquelas administrações no quadro de objectivos e programas concretos.

4.2.5. A convergência existente entre programas de disseminação e transferência de tecnologia como o DEMTEC e as OTRI em Espanha deve ser utilizada como factor preferencial e prioritário de geração de projectos de cooperação envolvendo empresas e centros de investigação universitária e de inter-faces privados sem fins lucrativos, tendo em vista projectos comuns de transferência de tecnologia.

4.2.6. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize a promoção e divulgação de projectos de consórcio entre empresas e instituições de oferta de I&D orientados para a valorização e ganhos de relevância a nível internacional em tecnologias específicas consideradas fundamentais para a afirmação competitiva de sectores industriais que correspondam a

saberes-fazer internacionalmente reconhecidos (agro-alimentar, aquacultura, cortiça, mobiliário, vinho, por exemplo).

4.2.7. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize projectos de cooperação sob a modalidade de consórcios de I&D entre empresas e instituições de inter-face no domínio das tecnologias transversais do ambiente e da sustentabilidade energética;

4.2.8. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize projectos de cooperação no âmbito dos projectos municipais de Cidades digitais, tendo em vista a promoção de mercados locais para a afirmação de empresas de produção de software; a experiência em curso da Gaia digital pode constituir um referencial para essa actuação no seio do Eixo Atlântico.

4.2.9. Deve ser estimulada a participação do associativismo empresarial de base local em projectos de cooperação no seio do Eixo Atlântico no sentido de garantir uma maior proximidade ao envolvimento de PME em actividades de inovação tecnológica e de acesso a serviços avançados neste domínio.

4.2.10. O projecto MINHO CAMPUS PARTY e a cooperação com a Corunha e Santiago de Compostela que a Universidade do Minho e a Associação Industrial de Minho têm vindo a desenvolver deve ser encarada como boa prática a difundir e generalizar a outras iniciativas de divulgação da cultura urbana digital.

Referências bibliográficas (para além da mencionada no capítulo II)

Agência de Inovação, S.A. (1999), Regional Innovation Strategy – Norte Region –Final Report, em colaboração com CCRN, Associação Empresarial de Portugal, AURN- Associação das Universidades do Norte de Portugal.

Agência de Inovação (2004), Ajudamos a Inovar, folheto de apresentação de plano de acção e instrumentos de actuação, Santa Maria da Feira.

CCDRN (2004), Estratégia Regional de Inovação para a Região Norte em Torno dos Sectores Automóvel e Tecnologias de Informação, Comunicação e Electrónica – Relatório Final, Programa NORTINOV – Acções Inovadoras do Norte de Portugal.

Fagerberg, Jan (1987), "A Technologic gap approach to why growth rates differ", Research Policy, volume 16, pp.87-99.

Fagerberg, Jan(1994), "Technology and International Differences in Growth rates", Journal of Economic Literature, volume 32, Setembro, pp.1147-75.

Figueiredo, António Manuel (coordenação) (2000), Criação de Spin-Off's Empresariais e Académicos – um estudo sobre a emergência de novas empresas e empregos em Portugal, particularmente no Minho e em Trás-os-Montes, TEC MINHO – Associação Universidade-Empresa para o Desenvolvimento, Guimarães.

Gouveia, Joaquim Borges (2004), "Ajudamos a inovar, lema da Agência de Inovação", policopiado, Santa Maria da Feira: Agência de Inovação.

Instituto de Desarollo Caixa Nova (2004), Cadena de Actividades de Têxtil, Confección y Moda, FORO Caixa Nova de Estratégias Empresariales, Universidade de Vigo, Vigo.

INTELI (2003), Nunca é cedo para mudar Portugal – Reflexões sobre o modelo de desenvolvimento económico nacional,

López, Manuel González (2000), "A Colaboración entre Universidad e Industria no marco dos sistemas rexionais de innovación: o caso galego", Revista Galega de Economia, volume 9, nº 2.

NORTINOV (2004), Rede de Capital Regional e Rede de Facilitadores do Empreendedorismo na Região Norte, Relatório Técnico Final, Dezembro: CCDRN, Porto.

Nunes, Flávio (2004), "Lessons from the implementation process of Portuguese Digital Cities", International Conference CITY FUTURES, Illinois, Chicago.

Observatório da Ciência e do Ensino Superior –MCIES (vários anos), Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional, Lisboa: OCES.

Universidade do Porto (2005), Prestação de Serviços 2005 (Directório), Porto.

CAPÍTULO 6

FACTORES COMPLEMENTARIOS DE COMPETITIVIDADE E INNOVAÇÃO SERVIÇOS AVANÇADOS ÀS EMPRESAS E CAPITAL HUMANO

António Manuel Figueiredo

Quaternaire Portugal. Faculdade de Economia do Porto.

Isabel Leal

Quaternaire Portugal

Inês Lopes

Quaternaire Portugal.

Patrícia Romeiro

Mestranda Universidade de Aveiro. Universidade Complutense de Madrid

1. Nota preliminar.

Na visão sistémica de competitividade que foi apresentada no capítulo II do Livro III e na tipificação dos sistemas regionais de inovação que consta do capítulo V do mesmo Livro, os serviços avançados às empresas e o capital humano assumem um papel nuclear.

Os serviços avançados às empresas e o modo como eles se localizam, de modo mais concentrado ou disperso, influenciam decisivamente a eficiência colectiva da função empresarial. A interacção entre as empresas e esses serviços proporciona não só elementos de aprendizagem colectiva territorializada muito importantes, como também induz elementos também relevantes de absorção de emprego qualificado. Independentemente de se tratar de serviços exportáveis ou não (no primeiro caso, o potencial de internacionalização é inquestionavelmente muito mais elevado), a presença dos serviços avançados às empresas nas cidades e suas áreas de entorno constituem hoje factores de forte diferenciação das cidades no plano competitivo internacional. A diferenciação mencionada concretiza-se sobretudo por via da sua influência na atractividade de novas empresas, sobretudo de capital estrangeiro, cuja estratégia de localização atribui a esses serviços um lugar proeminente entre os que podem fazer a diferença de uma decisão afirmativa de localização. Como já foi referido, em estádios extremos tais serviços tornam-se bens transaccionáveis, o que constitui um estádio também avançado de diferenciação.

A relevância do capital humano neste esquema de referência assenta em múltiplas razões.

Em primeiro lugar, o capital humano situa-se ao nível dos factores primários acumuláveis de suporte às dinâmicas empresariais, impulsionando performances de eficiência e de produtividade mais positivas nas firmas, sobretudo quando consideradas conjuntamente com as opções tecnológicas e organizacionais.

Em segundo lugar, o capital humano é factor de crescimento económico regional, tal como os estudos macro do crescimento económico tendem a evidenciar.

Em terceiro lugar, o capital humano e as massas críticas em determinados domínios de formação constituem uma importante fonte de diferenciação dos sistemas nacionais e regionais de inovação. As concentrações territorializadas de capital humano (visão das cidades como meios inovadores potenciais) tendem a determinar fortes externalidades para a produção de conhecimento e a constituir importantes factores de produção de conhecimento tácito, a partir da interacção que se concretiza entre as massas de recursos humanos superiores.

A relevância destes dois domínios influenciadores da competitividade empresarial e do potencial de inovação e crescimento dos territórios não encontra, porém, em termos de informação descentralizada, o conjunto de indicadores necessários para explorar todas as potencialidades analíticas que a visão sistémica da competitividade, proposta no capítulo II, apresenta. A análise destas questões ao nível do sistema urbano do Eixo Atlântico é, por isso, penalizada. Nos capítulos III e V demos conta de aspectos nacionais e regionais que é necessário ter em conta em matéria de serviços avançados às empresas e de capital humano. Neste capítulo, tentaremos fazer descer a análise na medida em que a informação disponível o permitir.

2. Serviços avançados às empresas.

2.1. Conceitos de base e sua operacionalização.

2.1.1. A experiência dos Primeiros Estudos Estratégicos do Eixo Atlântico.

Nos primeiros estudos estratégicos do Eixo Atlântico consideraram-se serviços avançados um conjunto de actividades fixadoras de emprego qualificado, potenciadoras de efeitos de inovação, fontes de produtividade e eficiência do tecido produtivo e prestadoras de funções indutoras da qualidade de vida e do quadro urbano (A.Figueiredo e A.Viña Carregal, 1996:43). Também aí se dizia que um conceito deste tipo, formulado sobretudo em função do tipo de unidades e não de uma simples classificação de actividades económicas, é de difícil quantificação face à informação em regra disponível pelos directórios empresariais ou estatísticas de emprego.

Nessa medida e tendo em conta a experiência dos primeiros estudos estratégicos, a solução encontrada consistiu em utilizar a nível regional a categoria estatística alargada de serviços intensivos em conhecimento (ver capítulo V no âmbito da caracterização dos sistemas de inovação), categoria que é sempre possível quantificar em relação aos "business services" (serviços às empresas). Quando se procura descer a unidades de análise mais próximas das Cidades tivemos de optar por proxies estatísticas, constituídas por agrupamentos de classes de actividades, de modo a ultrapassar as dificuldades observadas.

Por se tratar de informação não comparável, decidiu-se não continuar a experiência, iniciada nos primeiros estudos estratégicos, de explorar directórios de empresas sem referência aos montantes de emprego e/ou facturação associados.

2.1.2. Conceitos e indicadores de referência no caso espanhol e galego.

Nos últimos anos, um conjunto de actividades, integradas no conjunto das actividades terciárias normalmente designadas como serviços às empresas, têm vindo a ganhar protagonismo. Apesar disto, os serviços avançados continuam a ser desconhecidos para muitos, facto para o qual contribuem a heterogeneidade das actividades que o integram, as insuficiências na informação estatística e o facto deste ainda ser um ramo da actividade económica relativamente jovem.

No sentido de definir grupos de actividades mais homogéneas, começa a ser comummente aceite a divisão dos serviços às empresas em tradicionais (ou clássicos) avançados (ou modernos). Segundo Martínez (2002), é possível apontar pelo menos dois critérios, para integrar as actividades de serviços às empresas numa ou noutra categoria. A primeira é perspectivada desde o lado da oferta, dando-se primazia à intensidade tecnológica e ao nível de formação, enquanto que a segunda é vista desde a óptica da procura, onde o que é tido em conta é a função desempenhada pelos serviços. Segundo o primeiro critério, são considerados como avançados, os serviços que requerem uma alta tecnologia e/ou uma alta formação dos empregados. Já de acordo com o segundo critério são consideradas avançadas as actividades que prestam serviços conducentes à inovação, ao desenvolvimento tecnológico ou à internacionalização, bem como para

a incorporação de técnicas avançadas de gestão empresarial, de produção ou de investigação de mercados. Todas as restantes actividades são consideradas como serviços a empresas tradicionais. Esta segunda classificação permite distinguir os serviços que mais contribuem para a competitividade, produtividade e inovação das empresas que os contratam (os avançados) e os que têm menor peso nestes aspectos (os tradicionais).

Embora diferentes estes dois critérios são complementares, funcionando o critério do lado da procura como um filtro mais refinado que pode ajudar a classificar actividades limite entre uma e outra categoria.

De registar que as actividades de serviços avançados encontram-se sujeitas a uma elevada flutuação, motivada pelo aparecimento de novas actividades e, consequentemente, pela alteração da sua importância estratégica.

Podemos considerar os serviços avançados às empresas como o conjunto de actividades terciárias não financeiras, destinadas à venda como consumos intermédios de outras empresas. Elevadas exigências em capital humano e tecnologia associam-se, em prol do desenvolvimento de actividades tendentes a aumentar a eficiência, eficácia e competitividade das empresas que requerem os seus serviços, no contexto da constante adaptação exigida pela economia moderna.

Nessa medida, os estudos disponíveis na literatura espanhola tendem a considerar como Serviços Avançados às Empresas as actividades de informática e novas tecnologias da informação, assessoria e gestão empresarial avançada, recursos humanos, engenharia, consultoria técnica avançada, publicidade e comunicação, desenho e serviços relacionados com o meio ambiente.

A terciarização da economia é um conceito a que os territórios desenvolvidos já se habituaram. É um facto comprovado o crescimento que registaram as actividades terciárias, com as consequentes repercussões ao nível do emprego e do valor acrescentado que gera na economia.

Para além do indiscutível peso dos serviços associados à expansão do sector público, os serviços às empresas têm vindo, nos últimos anos, a registar um forte crescimento no contexto dos serviços em Espanha. Como causas para este aumento do peso dos serviços às empresas poderíamos mencionar a fragmentação de algumas actividade de consumo intermédio (externalização de serviços anteriormente fornecidos internamente) e, por outro lado, o aumento da procura de determinados serviços de apoio, requerida pelas empresas para responderem aos desafios que representa a sociedade da informação ou a inovação.

Neste contexto, algumas das actividades integradas nos serviços às empresas afiguram-se como indispensáveis para a competitividade empresarial num contexto de constante adaptação.

Em termos de implicações espaciais, o sector dos serviços às empresas desempenha um importante papel no crescimento económico e no desenvolvimento regional. Para responder aos desafios actuais da competitividade, um território, tem de apresentar um conjunto de vantagens competitivas, entre as que se

destacam a presença de pessoas qualificadas, de uma cultura empresarial, de um tecido industrial ou a proximidade a mercados.

No contexto da competitividade territorial, a presença de uma rede bem estruturada de serviços às empresas, é cada vez mais considerada como um factor chave. Estas actividades, para além do seu efeito directo na criação de emprego (altamente qualificado e bem remunerado) e a sua intensa participação no aumento da produção (aso serviços de alto valor acrescentado), têm um valor estratégico especial enquanto atractivo económico do território onde se localizam.

Neste sentido, a actividade dos serviços avançados melhora a competitividade das empresas que os contratam, uma vez que permitem reduzir os seus preços (fruto do aumento da produtividade), ao converter os custos fixo em custos variáveis (através da externalização) e ao aumentar a divisão do trabalho (centrando-se a empresa subcontratante na sua actividade). Simultaneamente, a sua prestação possibilita melhorar a qualidade, um factor de extrema relevância na competitividade entre as empresas na economia actual.

A realização de um estudo aprofundado sobre as características do sector dos Serviços Avançados às Empresas na Galiza depara-se, no entanto, com insuperáveis debilidades que resultam da deficiente informação concelhia nesta matéria.

Entre as fontes de informação disponíveis destaca-se o Inquérito Nacional de Serviços (realizado pela primeira vez em 1998), da responsabilidade do INE, onde o sector terciário aparece segmentado nos seus principais ramos, incluindo os Serviços Avançados às Empresas. Esta informação é completada por informação proveniente do Ministério da Ciência e Tecnologia, na sequência de inquéritos realizados à indústria.

2.1.3. Conceitos e indicadores de referência no caso das Cidades nortenhas.

A informação de base no caso português foi sistematizada a partir da Base de Dados Sales Índex da Marktest (cuja fonte primária são os Quadros de Pessoal do Ministério da Segurança Social e do Trabalho).

Tendo em conta os resultados obtidos com esta informação para a totalidade do sector de serviços, a aproximação aos serviços avançados foi realizada com base na agregação dos sectores J e K, incluindo as *Actividades Financeiras* e as *Actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas*, considerados inputs intermédios na actividade empresarial.

2.2. Os serviços na economia e cidades galegas.

A terciarização da economia galega é inequívoca, sobretudo do ponto de vista da evolução mais recente. Tenha-se em conta a evolução da população activa e empregada na Galiza (milhares de pessoas).

Quadro nº VI.1. População activa e empregada na Galiza, por províncias (milhares de pessoas).

	População activa			População empregada		
	Total 2003 A	Total 1999 B	Taxa de Variação %	Total 2003 A	Total 1999 B	Taxa de Variação %
Galiza	1.265.2	1.182.4	7,00	1.105.4	988.5	11,82
Corunha, A	529.3	469.3	12,79	456.9	398.5	14,65
Lugo	157.1	160.7	-2,24	144.3	138.0	4,56
Ourense	142.7	146.8	-2,79	130.6	117.4	11,24
Pontevedra	436.2	405.6	7,54	373.6	334.6	11,65

Fonte: elaboração própria com base em IGE – EPA.

A população activa na Galiza registou, entre 1999 e 2003, um crescimento de 7,00%, sendo este, acompanhado por um crescimento do valor da população empregada, que registou uma taxa de crescimento de 11,82% no mesmo período.

As províncias da Corunha e Pontevedra, para além serem as únicas que registam uma variação positiva do quantitativo de população activa, 12,79% e 7,54% respectivamente, registaram também os maiores valores percentuais de crescimento da população empregada. De facto, a taxa de variação da população empregada na Corunha foi de 14,65% e a de Pontevedra foi de 11,65%. Muito próxima desta está a taxa de variação de Ourense, que registou 11,24%. Por fim, Lugo foi a província que apresentou a menor capacidade de criação de novos empregos, com uma taxa de variação da população empregada de 4,56%, entre 1999 e 2003. Tanto a província de Lugo como a de Ourense sofreram uma variação negativa no quantitativo de população activa na ordem dos 2%, no período já mencionado.

Quadro nº VI.2. População empregada por sector económico-1º trim.2004.

	Agricultura e pesca	Indústria	Construção	Serviços
	População (milhares pessoas)	População (milhares pessoas)	População (milhares pessoas)	População (milhares pessoas)
Corunha, A	40,3	86,2	52,9	276,9
Lugo	42,0	16,9	12,4	75,3
Ourense	16,2	20,9	16,3	70,3
Pontevedra	27,3	85,8	46,8	214,1
Galiza	125,6	209,9	128,4	636,5

Fonte: elaboração própria com base em IGE – EPA.

O sector dos serviços emprega actualmente cerca de 637 milhares de pessoas na Galiza, sendo as províncias da Corunha e de Pontevedra, as que concentram o maior número de empregos nos serviços, cerca de 277 e 214 milhares de pessoas respectivamente. É também nestas duas províncias onde se encontram os volumes de emprego mais importantes do sector industrial da Galiza, com valores entre os 85 e 86 milhares de empregos. É na província de Ourense que o sector dos serviços gera menos empregos, 70,3 milhares de pessoas empregadas.

Com este quadro de suporte, apresentam-se de seguida alguns elementos sobre a unidade básica do Directório Central de Empresas (DIRCE), locales, que corresponde a uma empresa ou a uma parte da mesma (fábrica, armazém, oficina, etc.) situada num lugar delimitado topograficamente, e a partir do qual se realizam actividades económicas.

Quadro VI.3. *Locales* que desenvolvem actividade no território Galego, segundo origem da sua sede social, 2002.

Província/Região	72 Actividades Informáticas			73 Investigação e Desenvolvimento			74 Outras actividades empresariais		
	2002	1999	Tx.variação	2002	1999	Tx.variação	2002	1999	Tx.variação
Corunha	374	273	37,00	236	221	6,79	8.512	7.563	12,55
Lugo	60	44	36,36	38	38	0,00	2.036	1.863	9,29
Ourense	67	60	11,67	45	40	12,50	1.879	1.673	12,31
Pontevedra	318	224	41,97	182	158	15,19	6.059	5.071	19,48
Galiza	819	601	36,27	501	457	9,63	18.486	16.170	14,32
Fora da Galiza	37	32	15,62	2	1	100,00	470	283	66,07
Total	856	633	35,23	503	458	9,82	18.956	16.453	15,21
Fonte: Elaboração própria com base em IEG – Directório de Empresas.									

Todos os tipos de actividades de serviços às empresas registaram um aumento do número de empresas com sede, ou a operar, na Galiza. O crescimento mais significativo registado na Comunidade Autónoma, entre 1999 e 2002, diz respeito a empresas que se dedicam a Actividades Informáticas, com uma variação de 35,23%. As actividades de Investigação e Desenvolvimento foram as que registaram menor crescimento, com um aumento de 9,82%.

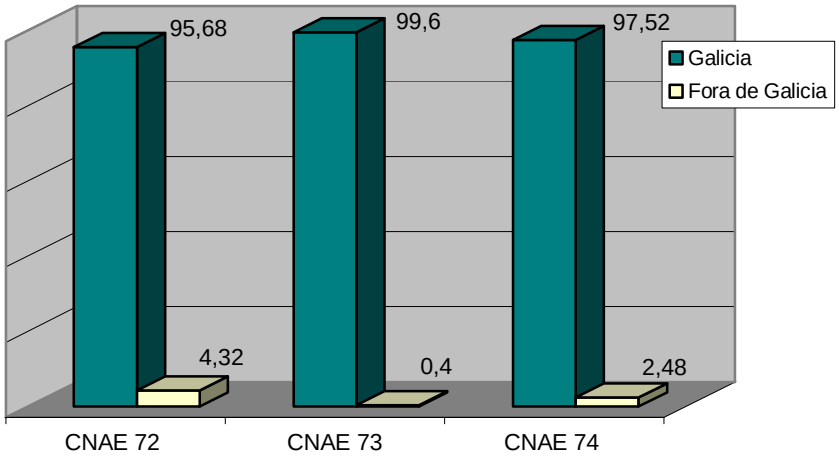
Uma análise da evolução do número de empresas nas províncias galegas ressalta o facto da Corunha ser a que maior número apresenta em 2002, como também já acontecia em 1999, das três actividades consideradas. Na situação oposta, encontra- se a província de Lugo, que regista o menor número de empresas, para a generalidade das actividades consideradas.

A maior taxa de crescimento de empresas que se dedicam a actividades informáticas ocorre em Pontevedra, 41,96%, seguida pela Corunha, 37% e Lugo, com um crescimento de 36,36%. A província de Ourense é a única que regista um crescimento inferior ao crescimento deste tipo de empresas na Comunidade Autónoma.

Relativamente às Actividades de Investigação e Desenvolvimento, as duas maiores taxas de crescimento no período considerado, registam-se em Pontevedra, 15,19%, e em Ourense, 12,5%, ambas superiores à taxa de crescimento da Comunidade Autónoma. A menor variação ocorreu em Lugo, onde não se verificou nenhuma evolução no número de empresas.

Apesar de não ser a que maior número de empresas agrupadas sob a designação de Outras Actividades Empresariais regista, Pontevedra foi a província onde o crescimento percentual das mesmas foi mais elevado, 19,48%. Nas províncias da Corunha e Pontevedra, o crescimento rondou os 12%, sendo Lugo a que registou o crescimento menos significativo, de 9,29%.

Gráfico VI.1. *Locales* que exercem actividade no território Galego, segundo origem da sua sede social, 2002 (%).



Fonte; Elaboração própria a partir de IEG – Directório de Empresas.

O fornecimento de Serviços relacionados com Actividades Informáticas (CNAE 72), Investigação e Desenvolvimento (CNAE 73) e Outras Actividades Empresariais (CNAE 74) às empresas galegas é na sua quase totalidade efectuado por empresas locais ou regionais.

Das actividades exercidas no âmbito das Actividades Informáticas no território galego, apenas 4,32% são realizadas por empresas com sede social fora da Comunidade Autónoma da Galiza. As actividades sob a designação de Outras Actividades Empresariais desenvolvidas na Galiza são em 97,52%, realizadas por empresas de âmbito local ou regional.

É nas actividades relacionadas com a Investigação e Desenvolvimento que o peso das empresas sediadas fora da Comunidade Autónoma da Galiza a exercerem actividades neste território, é mais baixo, 0,4%. Esta observação confirma a estruturação em curso de um sistema de investigação a nível regional, que constitui uma excelente oportunidade para a geração de um sistema de inovação regional.

Na última década, tanto a oferta privada como a institucional de Serviços Avançados, registaram uma evolução significativa, quer no que respeita à extensão da sua capacidade, quer no que se prende com o aumento do número de serviços oferecidos.

Segundo o Inquérito às Empresas Industriais da Galiza (1998), o fornecimento externo de Serviços Avançados às Empresas procede basicamente de centros de serviços de natureza privada. O sector público (Universidades, Parques Científicos e Tecnológicos, Centros de Investigação e outras instituições) tem um peso insignificante no contexto do fornecimento dos Serviços Avançados às Empresas.

Desde o sector público, a oferta de Serviços Avançados às Empresas, tem sido desenvolvida na Comunidade Autónoma da Galiza através de três grandes tipos de medidas:

- Criação de espaços científicos e/ou tecnológicos, onde este tipo de serviços encontra um cenário favorável ao desenvolvimento desta sua actividade;
- Desenvolvimento de uma linha de assessoria e formação às empresas;
- Disponibilização de uma linha de ajudas financeiras com vista a facilitar o acesso das PME galegas aos Serviços Avançados às Empresas.

O diagnóstico que consta do Plano Estratégico de Desenvolvimento Económico da Galiza 2000-2006 (PEDEGA) mantem-se globalmente válido. As empresas galegas mostram-se relutantes em usar e externalizar este tipo de serviços, como se deduz do Inquérito às Empresas Industriais da Galiza (1998). De acordo com os resultados deste Inquérito, as empresas galegas a integração dos Serviços Avançados no seu processo produtivo regista valores muito baixos. Ainda assim, quando o fazem privilegiam o fornecimento interno de serviços por parte das próprias empresas. Os serviços com um carácter mais inovador, continuam a registar taxas de utilização e externalização muito reduzidas. A ilustrar esta situação, estão os valores registados pela utilização de serviços de desenho industrial (utilizados por 35% das empresas e externalizado por apenas 9%) ou a assessoria ou desenvolvimento de projectos de I+D (27,8% de utilização e 8,5% de externalização), entre outros.

Estes resultados demonstram que a moderna cultura empresarial, entendida como a utilização e, acima de tudo, a externalização de Serviços Avançados, é ainda débil na Galiza. Uma debilidade que não apresenta diferenças significativas de acordo com o tamanho das empresas, uma vez que a taxa média de externalização dos serviços nas empresas com menos de 20 trabalhadores é de 31,5%, contra os 36% registado pelas empresas com mais de 100.

A valorização que as empresas que procuram os Serviços Avançados às Empresas realizam da oferta disponível deste tipo de serviços permite afirmar que os principais obstáculos à ampliação da procura externa prendem-se com a ausência de informação disponível (mencionada por 12,05% das empresas) e no excessivo preço dos serviços No entanto, são as causas relacionadas com a cultura empresarial as que permitem explicar a débil situação da externalização dos serviços. Neste sentido, 81,52% das empresas

manifestam não necessitar de recorrer à procura externa de um grande número de serviços, resposta muito vinculada com o excessivo avanço que experimentou a cultura empresarial das PME galegas, como referido anteriormente.

EM SÍNTESE.

1. O diagnóstico actual da procura de Serviços Avançados às Empresas na Galiza não apresenta alterações significativas face às principais debilidades registadas no início dos anos 90;

2. As causas para esta situação relacionam-se mais com a falta de percepção da sua utilidade por parte das potenciais empresas utilizadoras e com lacunas na difusão da informação acerca das possibilidades existentes e menos, com carências verificadas na qualidade e quantidade da oferta, ou mesmo o preço dos mesmos.

2.3. Os Serviços no Norte de Portugal e nas cidades do Eixo Atlântico.

2.3.1. Dados gerais.

Segundo dados recolhidos na Base de Dados Sales Índex da Marktest (cuja fonte primária são os Quadros de Pessoal do Ministério da Segurança Social e do Trabalho), a Região Norte apresentava, em 2001, cerca de 65 000 estabelecimentos no sector terciário, o que representava quase 60% do número global dos estabelecimentos desta área.

Este valor é consideravelmente mais baixo do que a média do Continente, o que reflecte o elevado peso do sector secundário na economia desta região. Este fenómeno é particularmente relevante no Ave, onde os serviços representam apenas metade do total dos estabelecimentos.

É no Porto e nos concelhos transmontanos que o sector terciário tem um peso mais significativo, mas enquanto que no primeiro, a este facto, associa-se uma concentração de massa tanto populacional como económica, nos segundos é a falta de outro tipo de actividades económicas que está na base do elevado peso dos serviços no total dos estabelecimentos. Para além disso, o peso dos serviços públicos na região de Trás-os-Montes e Alto Douro dá à terciarização desta região uma natureza diferenciada da metropolitana, com claramente menor peso dos serviços às empresas.

Apesar da concentração excessiva em Lisboa e na sua Área Metropolitana dos centros de decisão políticos e económicos, houve um crescimento do número de estabelecimentos em todos os concelhos que fazem parte do Eixo Atlântico, principalmente em Viana do Castelo e Guimarães, em ambos os casos superior a 45% em 5 anos.

O concelho do Porto detinha, em 2001, e segundo os dados da Marktest, cerca de 40% dos estabelecimentos do sector terciário do Eixo Atlântico, e se acrescentar o concelho de Vila Nova de Gaia, este valor eleva-se para mais de 55%.

Quadro nº VI.4. Estabelecimentos do Sector Terciário.

	Número	Taxa de Variação (%) dos estabelecimentos	Total dos estabelecimentos (%)
	2001	1997-2001	2001
Continente	211790	31,63	67,2
Norte	65277	33,84	59,8
Minho-Lima	4643	27,45	62,2
Viana do Castelo	1799	47,70	62,8
Cávado	7042	41,21	54,4
Braga	3982	37,69	67,3
Ave	8003	43,73	50,3
Guimarães	3117	49,21	51,4
Grande Porto	27461	25,94	71,4
Porto	10965	11,29	86,9
V N de Gaia	4364	37,06	63,6
Douro	3212	36,97	64,9
Peso da Régua	368	33,33	68,9
Vila Real	1129	27,57	73,6
Trás-os-Montes	3396	33,44	69,5
Bragança	781	23,77	73,1
Chaves	732	11,25	76

Fonte: Marketest BDSales Index; Quaternaire Portugal: tratamentos estatísticos.

O número de pessoas ao serviço em estabelecimentos do sector terciário era, em 2001, cerca de 412 mil pessoas na Região Norte, o que correspondeu a um acréscimo de quase 30% relativamente a 1997.

Em termos de população residente empregada por sector de actividade económica, existe informação disponível para o ano de 2001, através dos Censos do INE. A partir deste indicador pode-se concluir que o peso do sector terciário nos vários concelhos do Eixo Atlântico é muito diferente, empregando desde pouco mais de 1/3 dos indivíduos em Guimarães e mais de 70% no Porto, Vila Real e Bragança.

Quadro nº VI. 5. População empregada no sector terciário para as NUTE III do Eixo Atlântico e Norte de Portugal	
	% população empregada total
Continente	59,71
Norte	49,47
Minho-Lima	49,78
Viana do Castelo	52,60
Cávado	46,17
Braga	59,31
Ave	34,61
Guimarães	33,65
Grande Porto	63,10
Porto	78,43
Vila Nova de Gaia	60,24
Douro	55,90
Peso da Régua	56,29
Vila Real	70,92
Alto Trás-os-Montes	57,32
Bragança	72,73
Chaves	64,18

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação - 2001 (Resultados Definitivos)

Se tomarmos em consideração a diferente natureza dos serviços é também possível verificar que o perfil de especialização dos serviços varia entre as cidades do Eixo Atlântico.

Nos concelhos apresentados anteriormente como aqueles onde o peso do sector terciário era mais significativo, é de notar que só no Porto é que estes estão maioritariamente associados à actividade económica, em Bragança e em Vila Real é nos serviços de natureza social que se concentram a maior parte dos trabalhadores.

É também importante destacar que, embora o peso dos serviços na sub-região do Ave seja muito baixo, a maioria está relacionado com a actividade económica (aproximadamente 63%).

Quadro nºVI.6. População empregada em serviços relacionados com a actividade económica 2001	
Unidade espacial	% Empregados do Sector terciário
Continente	57,74
Norte	58,65
Minho-Lima	53,40
Viana do Castelo	50,31
Cávado	55,94
Braga	52,42
Ave	62,93
Guimarães	62,84
Grande Porto	60,96
Porto	56,08
Vila Nova de Gaia	63,46
Douro	46,79
Peso da Régua	53,03
Vila Real	42,23
Alto Trás-os-Montes	45,44
Bragança	37,85
Chaves	48,25

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação – 2001 (Resultados Definitivos)

2.3.2. Serviços Avançados.

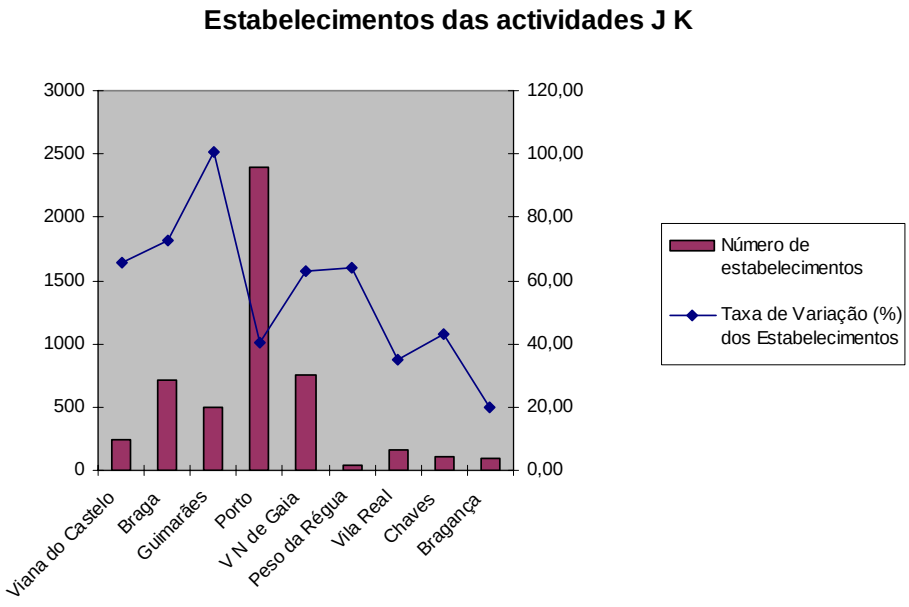
Tal como já anteriormente referido, são os sectores J e K dos quadros de pessoal, as *Actividade Financeiras* e as *Actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas* que são utilizados para cobrir a realidade dos serviços avançados.

No que respeita ao período entre 1997 e 2001, há uma tendência visível de aumento do número de estabelecimentos neste par de actividades JK, mas esta similaridade de tendências processa-se com disparidade de patamares traduzida na diferença numérica entre os cerca de 2 400 estabelecimentos do sector JK existentes, em 2001, no Porto e os 41 de Peso da Régua ou os 96 de Bragança.

Quadro nº VI.7. Estabelecimentos das Actividades JK.

	Número	Taxa de Variação (%) dos Estabelecimentos
	2001	1997-2001
Continente	36729	54,79
Norte	10700	59,46
Minho-Lima	563	37,99
Viana do Castelo	245	65,54
Cávado	1104	74,68
Braga	707	72,86
Ave	1252	81,19
Guimarães	499	100,40
Grande Porto	5133	53,41
Porto	2395	40,39
V N de Gaia	753	62,99
Douro	433	43,85
Peso da Régua	41	64,00
Vila Real	155	34,78
Trás-os-Montes	443	36,73
Chaves	110	42,86
Bragança	96	20,00

Fonte: Marketest BDSales Index; Quaternaire Portugal: tratamentos estatísticos.

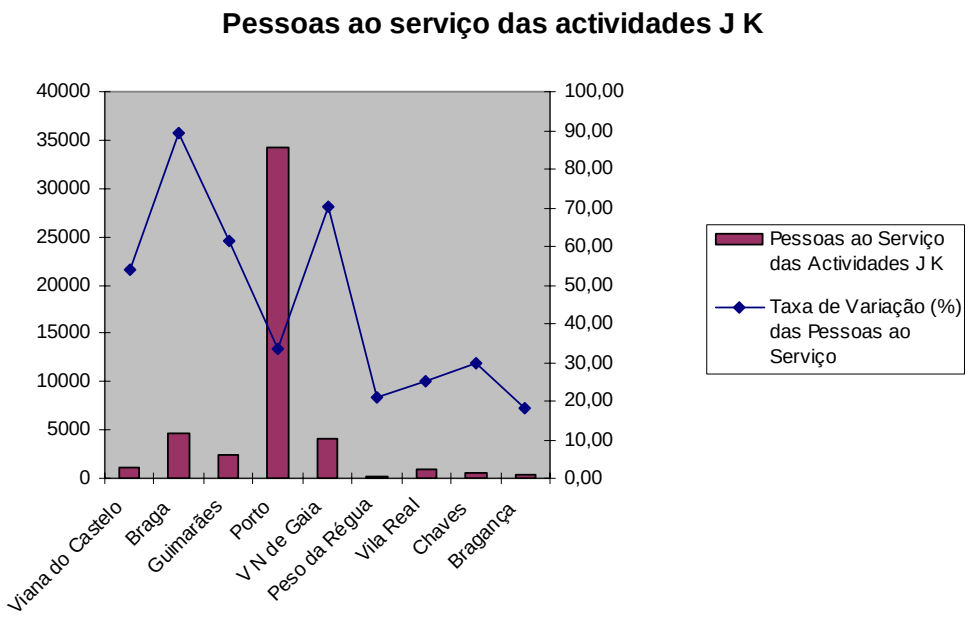


Além das diferenças entre os valores absolutos, houve também uma diversidade de taxas de crescimento, como está patente na figura anterior. Se, por um lado, Guimarães viu mais do que duplicar o número de estabelecimentos das actividades J K entre 1997 e 2001, em Bragança a taxa de crescimento não foi para além dos 20%.

Este acréscimo tão acentuado no concelho da sub-região do Ave está seguramente associado à oferta de serviços, cuja procura é gerada pelas empresas têxteis e de calçado (por exemplo, serviços de assistência técnica e de importação de maquinaria) que, ao não serem muito influenciados por economias de aglomeração como os de maior valor acrescentado, tendem a localizar-se em centros urbanos de menor dimensão e com proximidade geográfica às localizações industriais.

As disparidades entre os vários concelhos em relação ao número de pessoas ao serviço dos estabelecimentos das actividades JK são enormes. Enquanto que no Porto corresponde a mais de 34 000 pessoas, em nenhum dos concelhos do Nordeste português atinge as 1 000 pessoas.

Gráfico nº VI. 5



No que diz respeito ao crescimento do número de pessoas ao serviço das actividades J K, é Braga que se destaca, pois entre 1997 e 2002, aumentou em quase 90%.

A partir do quadro seguinte, é possível concluir que a dimensão estabelecimentos dos sectores JK é, em média, superior à dos estabelecimentos do sector terciário. É no Porto que os estabelecimentos têm o maior número de pessoas ao serviço, tanto no sector terciário como nas actividades JK, 9 e 14 respectivamente.

Quadro nº VI. 8. Dimensão Média dos Estabelecimentos.

	Sector Terciário	Actividades JK
	2001	2001
Continente	7	9
Norte	6	8
Minho-Lima	4	4
Viana do Castelo	5	5
Cávado	6	6
Braga	6	7
Ave	5	5
Guimarães	5	5
Grande Porto	8	11
Porto	9	14
V N de Gaia	7	5
Douro	5	8
Peso da Régua	5	5
Vila Real	5	6
Trás-os-Montes	4	4
Chaves	5	5
Bragança	5	4

Fonte: Marketest BDSales Index; Quaternaire Portugal: tratamentos estatísticos.

Só no Porto é que o quociente de localização das actividades JK é superior a 1. Isto significa que este concelho é relativamente especializado nestes sectores, pois o peso das actividades JK no sector terciário, tanto no que diz respeito aos estabelecimentos como às pessoas ao serviço, é superior no Porto do que no *Continente* como um todo. Facto inverso ao verificado em todos os outros concelhos do Eixo Atlântico.

Quadro nº VI. 9. Quociente de Localização das Actividades JK

	Estabelecimentos das Actividades J K	Pessoas ao Serviço das Actividades J K
	2001	2001
Norte	0,95	0,87
Minho-Lima	0,7	0,49
Viana do Castelo	0,79	0,52
Cávado	0,9	0,7
Braga	1,02	0,8
Ave	0,9	0,6
Guimarães	0,92	0,61
Grande Porto	1,08	1,06
Porto	1,26	1,41
V N de Gaia	0,99	0,55
Douro	0,78	0,86
Peso da Régua	0,64	0,45
Vila Real	0,79	0,67
Trás-os-Montes	0,75	0,5
Chaves	0,81	0,6
Bragança	0,76	0,48

Fonte: Marketest BDSales Index; Quaternaire Portugal: tratamentos estatísticos.

Nota: $QL = (\text{Estab. Act. JK} / \text{Estab. Sect Terciário})_i / (\text{Estab. Act. JK} / \text{Estab. Sect. Terciário})_{CONTINENTE}$

Desagregação Sectorial Final.

Um último escalão de desagregação situa-se ao nível da importância da actividade J (*Actividades Financeiras*) e da actividade J (*Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serviços Prestados às Empresas*) bem a consideração dos seus ramos, a três dígitos.

As *actividades financeiras* representavam, em 2001, segundo dados dos Quadros de Pessoal do MSST, menos de 2 400 estabelecimentos na Região Norte, quase metade dos quais estavam concentrados no Grande Porto.

Quadro nº VI. 10. Nº de Estabelecimentos por Ramo da Actividade J

	Actividades Financeiras (J)	Intermediação financeira, excepto seguros e fundos de pensões (65)		Seguros, fundos de pensões e outras actividades complementares da SS (660)	Actividades auxiliares de intermediação financeira (67)	
		Intermediação monetária (651)	Outra intermediação financeira (652)		Actividades auxiliares excepto seguros e fundos de pensões (671)	Actividades auxiliares de seguros e fundos de pensões (672)
	2001	2001	2001	2001	2001	2001
Continente	7468	4898	325	929	101	1215
Norte	2397	1564	92	268	19	454
Minho-Lima	148	101	2	19	1	25
Viana do Castelo	62	34	1	16	0	11
Cávado	220	135	11	25	0	49
Braga	134	78	10	21	0	25
Ave	250	160	1	28	0	61
Guimarães	99	58	0	15	0	26
Grande Porto	1048	671	74	114	15	174
Porto	506	302	63	57	13	71
V N de Gaia	147	96	4	16	0	31
Douro	150	107	0	22	0	21
Peso da Régua	13	11	0	1	0	1
Vila Real	46	25	0	15	0	6
Trás-os-Montes	165	119	1	22	1	22
Chaves	35	21	0	9	0	5
Bragança	33	20	0	10	1	2

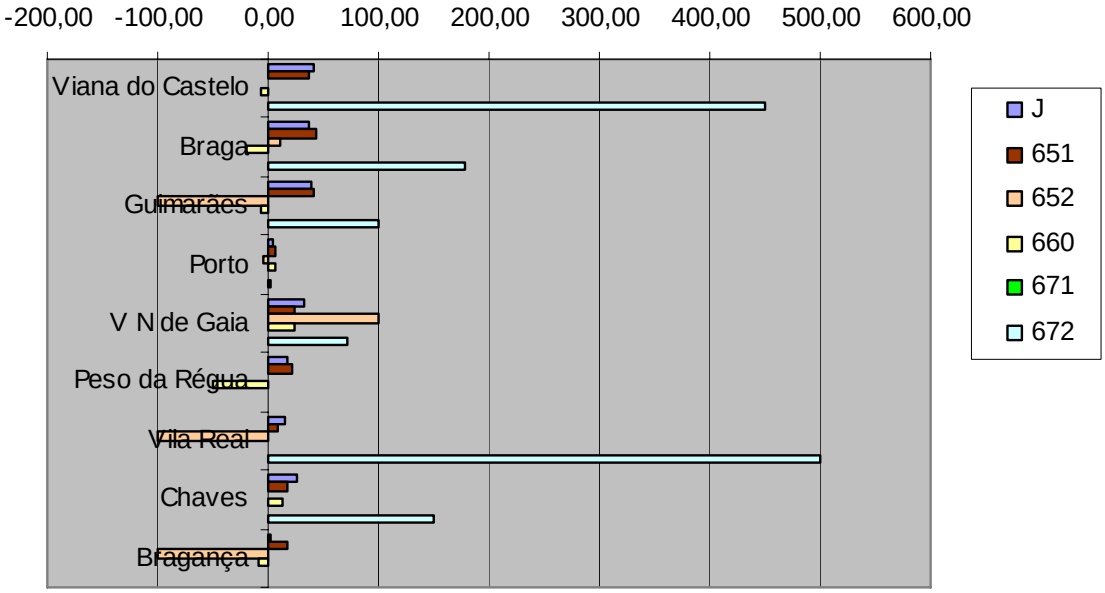
Fonte: Marketest BDSales Index; Quaternaire Portugal: tratamentos estatísticos.

É o ramo de *intermediação financeira, excepto seguros e fundos de pensões* que tem o maior peso dentro do sector J, representando em todos os concelhos mais de 50% dos estabelecimentos destas actividades.

Em relação à variação do número de estabelecimentos destes ramos há que notar uma enorme heterogeneidade, se por um lado as *actividades auxiliares de seguros e fundos de pensões* cresceram de uma forma muito significativa na maioria dos concelhos do Eixo Atlântico (mais que duplicaram em Braga, Viana do Castelo, Chaves e Vila Real). Por outro, as actividades de *outra intermediação financeira* (locação financeira, sociedades de investimentos, de factoring…) só em Vila Nova de Gaia é que cresceram de uma forma acentuada, sendo de notar um forte decréscimo em Guimarães, Vila Real e Bragança.

Gráfico nº VI. 6.

Variação do nº de Estabelecimentos dos Ramos da Actividade J (1997-2001)



Quanto à dimensão média destes estabelecimentos é de notar que, na sua maioria, têm mais pessoas ao serviço do que a média do sector terciário. De destacar, também, a variabilidade do número médio de trabalhadores por estabelecimento no ramo *seguros, fundos de pensões e outras actividades complemementares de segurança social*, que no Porto é de 30 e em todos os outros concelhos é menor do que 10. Passa-se um fenómeno muito similar nas *actividades auxiliares de intermediação financeira excepto seguros e fundos de pensões*, onde a média para o primeiro é de 17, enquanto que em Bragança, o outro concelho onde existe este ramo, a média é de 3.

Quadro nº VI. 11. Dimensão Média dos Estabelecimentos (número de pessoas ao serviço)

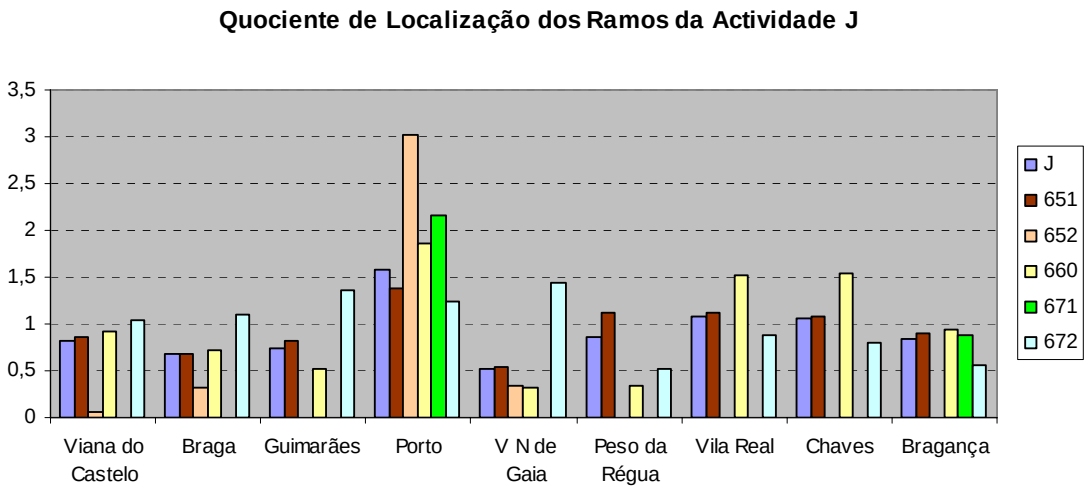
	Actividades Financeiras (J)	Intermediação financeira, excepto seguros e fundos de pensões (65)		Seguros, fundos de pensões e outra actividades complementares da SS (660)	Actividades auxiliares de intermediação financeira(67)	
		Intermediação monetária (651)	Outra intermediação financeira (652)		Actividades auxiliares excepto seguros e fundos de pensões (671)	Actividades auxiliares de seguros e fundos de pensões (672)
	2001	2001	2001	2001	2001	2001
Continente	11	11	15	14	14	4
Norte	9	9	13	11	14	3
Minho-Lima	6	8	3	5	4	3
Viana do Castelo	7	9	2	5	0	3
Cávado	7	8	3	8	0	3
Braga	7	9	3	8	0	3
Ave	6	8	1	5	0	3
Guimarães	7	9	0	5	0	3
Grande Porto	12	12	15	18	16	4
Porto	17	18	17	30	17	5
V N de Gaia	6	7	9	6	0	4
Douro	6	7	0	5	0	2
Peso da Régua	7	7	0	6	0	3
Vila Real	7	10	0	5	0	3
Trás-os-Montes	5	6	2	4	3	2
Chaves	6	7	0	6	0	2
Bragança	5	6	0	3	3	3

Fonte: Marketest BDSales Index; Quaternaire Portugal: tratamentos estatísticos.

A especialização dos concelhos do Eixo Atlântico nos ramos da actividade J pode ser aferida através do quociente de localização. Em primeiro lugar, é de destacar do gráfico VI.7. que o Porto tem um quociente de localização superior a 1 em todos os ramos desta actividade, o que significa que é relativamente especializado em todos eles, sendo caso único nas *actividades auxiliares de intermediação financeira excepto seguros e fundos de pensões* e às de *outra intermediação financeira.*

É também de relevar que, exceptuando os concelhos do Alto Trás-os-Montes, em todos eles o peso dos estabelecimentos das *actividades auxiliares de seguros e fundos de pensões* nos estabelecimentos do concelho é superior à média do continente.

Gráfico VI.7.



O número de estabelecimentos das *actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas* (actividade K) atingia, em 2001, os 8 300 na Região Norte. Mais uma vez este tipo de actividades concentra-se no Grande Porto, onde se localizam aproximadamente metade dos estabelecimentos.

Tendo em conta o enorme número de ramos desta actividade, quando desagregada em três dígitos, vai-se utilizar os ramos a dois dígitos, excepto no caso das outras actividades de serviços prestados às empresas pois nesta rubrica são incluídas actividades tão heterógeneas como actividades de ensaios e análises técnicas, actividades de investigação e segurança e publicidade.

Os ramos que representam um maior número de estabelecimentos são as actividades imobiliárias e as actividades jurídicas de contabilidade e de auditoria, consultoria fiscal; estudos de mercado e sondagem de opinião; consultoria empresarial e de gestão; gestão de sociedades de participações sociais, que, em conjunto, representam cerca de 50% dos estabelecimentos do sector K.

De notar também que, só os concelhos do Porto, Braga e Vila Nova de Gaia é que têm estabelecimentos de todos os ramos analisados desta actividade.

Quadro nº VI.10. Nº de Estabelecimentos por Ramo da Actividade K[1]

	K	70	71	72	73	74								
						741	742	743	744	745	746	747	748	Total
	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
Continente	29261	5700	1179	1496	79	9760	2547	342	1486	716	458	2337	3161	20807
Norte	8303	1665	262	372	15	2967	745	109	363	145	122	591	947	5989
Minho-Lima	415	53	25	8	0	161	39	9	16	4	6	53	41	329
Viana do Castelo	183	26	11	4	0	67	16	6	6	3	4	19	21	142
Cávado	884	184	34	59	1	306	67	10	42	8	10	60	103	606
Braga	573	122	23	52	1	183	50	7	33	7	5	28	62	375
Ave	1002	207	18	35	0	392	90	10	29	13	11	69	128	742
Guimarães	400	78	5	21	0	158	35	3	11	3	5	27	54	296
Grande Porto	4085	875	104	216	12	1340	409	58	215	102	60	240	454	2878
Porto	1889	362	49	116	10	616	195	18	102	53	34	99	235	1352
V N de Gaia	606	146	12	24	1	200	63	11	43	8	8	27	63	423
Douro	283	26	19	5	0	111	30	4	4	6	7	36	35	233
Peso da Régua	28	3	3	0	0	8	2	1	0	0	2	6	3	22
Vila Real	109	13	2	2	0	47	15	1	1	0	4	12	12	92
Trás-os-Montes	278	33	17	6	0	109	18	4	10	1	7	42	31	222
Chaves	75	8	4	1	0	32	5	2	4	0	2	11	6	62
Bragança	63	10	3	4	0	19	4	1	2	0	2	9	9	46

Fonte: Marketest BDSales Index; Quaternaire Portugal: tratamentos estatísticos.

Antes de interpretar o gráfico seguinte, é importante fazer uma ressalva em relação às fortes variações percentuais do número de estabelecimentos que aí estão patentes. A diferença de dimensão (dos ramos) nos diversos concelhos, faz com que, em alguns casos, uma variação unitária corresponda a valores percentuais muito diferentes (por exemplo se houver mais um estabelecimento de *selecção e colocação de pessoal* em Braga, ele corresponde a uma variação de mais de 1%, enquanto que no Porto corresponde a menos de 0.04%).

[1] Actividades imobiliárias, alugueres e serviço às empresas (K);Actividades imobiliárias (70); Aluguer de maq e de equipaº sem pessoal e de bens pessoais e domésticos (71); Actividades informáticas e conexas (72); Investigação e Desenvolvimento (73); Outras actividades de serviços prestados principalmente às empresas (74); Act jurídicas, de contab, e de *(741); Act de arquit, de engenharia e tec afins (742); Act de ensaios e análises técnicas (743); Publicidade (744); Selecção e colocação de pessoal (745); Actividades de investigação e segurança (746); Actividades de limpeza indústrial (747);Outras act de serv prestados às emp (748)

É essencial salientar que, em média, as *actividades imobiliárias, alugueres e serviço às empresas* (sector K), cresceram entre 1997 e 2001 em todos os concelhos, e, no caso de Braga, aumentaram aproximadamente 127%.

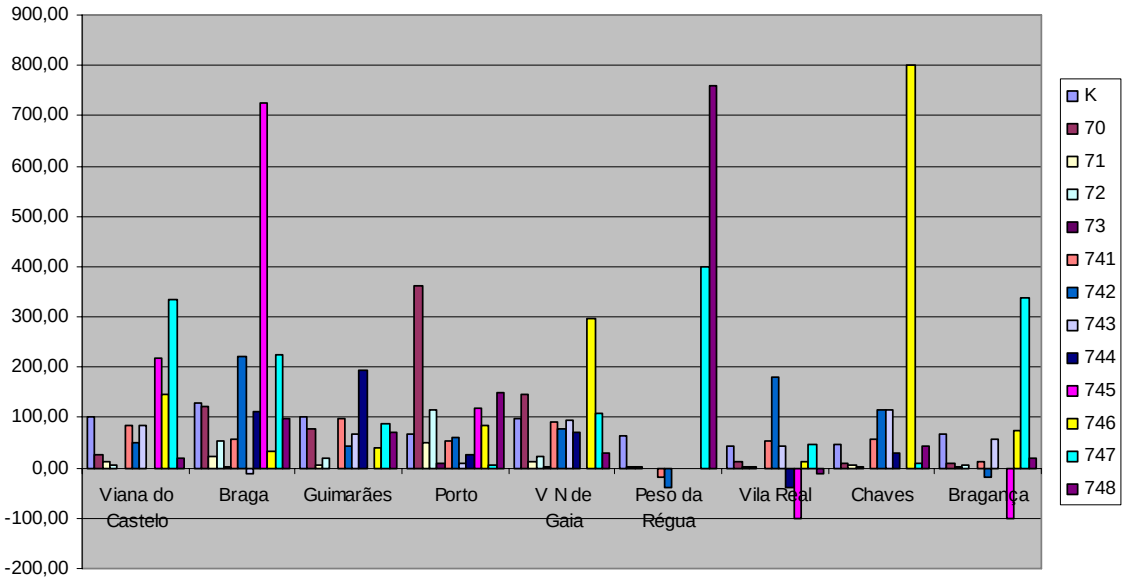
Em Viana do Castelo, a variação relativa mais acentuada aconteceu nas actividades de *selecção e colocação de pessoal, actividades de investigação e segurança* e *actividades de limpeza industrial*, esta última é também o ramo com mais crescimento no concelho de Bragança.

Em Braga, são, mais uma vez, as actividades de *selecção e colocação de pessoal* que se destacam, sendo seguidas pelas *actividades de limpeza industrial* e por *actividades de arquitectura, de engenharia e técnicas afins.*

Chaves e Vila Nova de Gaia tiveram o acréscimo mais acentuado nas *outras actividades de serviços prestados às empresas*. Em relação ao Porto, o ramo com a maior subida foi o das *actividades imobiliárias*. Tanto em Bragança como em Vila Real é de salientar o forte decréscimo do número de estabelecimentos de *selecção e colocação de pessoal*.

Gráfico nº VI.8.

Variação do nº de Estabelecimentos dos Ramos da Actividade K (1997-2001)



O número médio de pessoas ao serviço, neste tipo de estabelecimentos, é menor do que nas *actividades financeiras*. Mais uma vez é no Porto que, em média, se concentram os estabelecimentos de maior dimensão (o número médio de trabalhadores por estabelecimento, neste concelho, é de 13, enquanto que a média regional é de 8).

Quanto aos vários ramos do sector K, é de notar uma elevada heterogeneidade no número médio de pessoas ao serviço, que assume valores desde 3, nas actividades *imobiilárias*, a mais de 50 na *selecção e colocação de pessoal* e nas *actividades de investigação e segurança*.

Quadro nº VI. 11. Dimensão Média dos Estabelecimentos (número de pessoas ao serviço)

	K	70	71	72	73	74								
						741	742	743	744	745	746	747	748	Total
	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
Continente	9	3	6	11	13	5	6	10	9	69	56	20	8	11
Norte	8	3	4	8	19	4	6	9	8	82	54	18	6	9
Minho-Lima	3	2	3	2	-	3	3	8	2	18	8	4	3	4
Viana do Castelo	4	2	3	3	-	3	3	10	2	17	11	7	3	4
Cávado	6	3	3	7	1	3	6	4	5	91	40	9	5	6
Braga	7	3	4	8	1	3	7	4	6	87	73	14	7	8
Ave	4	3	3	3	-	3	3	17	4	29	8	7	5	5
Guimarães	4	3	2	4	-	4	3	7	5	14	9	9	6	5
Grande Porto	11	3	6	10	20	5	7	10	11	81	95	35	7	13
Porto	13	4	6	13	16	5	8	7	10	113	149	30	9	16
V N de Gaia	5	3	2	3	1	4	5	20	4	5	20	24	4	6
Douro	9	2	4	3	-	3	5	6	3	216	5	7	4	10
Peso da Régua	4	2	1	-	-	4	6	1	-	-	3	3	14	5
Vila Real	5	3	7	5	-	3	7	13	3	-	6	14	4	6
Trás-os-Montes	3	2	2	3	-	3	5	8	2	2	7	5	3	4
Chaves	4	2	3	3	-	3	10	7	2	-	9	7	3	4
Bragança	4	3	2	3	-	4	3	11	3	-	4	8	2	4

Fonte: Marketest BDSales Index; Quaternaire Portugal: tratamentos estatísticos.

Convém destacar, relativamente ao quociente de localização, que Braga, Porto e Vila Nova de Gaia são especializados nas *actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas*, como um todo.

Em Viana do Castelo, Braga e Peso da Régua há uma concentração relativa de estabelecimentos de *aluguer de máquinas e de equipamentos sem pessoal e de bens domésticos*.

É importante referir que, o Porto, tem uma especialização relativa em 11 das 13 actividades, para as quais foi efectuado o cálculo deste coeficiente. Sendo esta particularização muito relevante para o caso da *investigação e desenvolvimento*.

Quadro nº VI. 12. Quociente de Localização dos Ramos da Actividade K.

	K	70	71	72	73	74								
						741	742	743	744	745	746	747	748	Total
	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
Viana do Castelo	0,74	0,54	1,10	0,31	0,00	0,81	0,74	2,07	0,48	0,49	1,03	0,96	0,78	0,80
Braga	1,04	1,14	1,04	1,85	0,67	1,00	1,04	1,09	1,18	0,52	0,58	0,64	1,04	0,96
Guimarães	0,93	0,93	0,29	0,95	0,00	1,10	0,93	0,60	0,50	0,28	0,74	0,79	1,16	0,97
Porto	1,25	1,23	0,80	1,50	2,44	1,22	1,48	1,02	1,33	1,43	1,43	0,82	1,44	1,26
V N de Gaia	1,01	1,24	0,49	0,78	0,61	0,99	1,20	1,56	1,40	0,54	0,85	0,56	0,97	0,99
Peso da Régua	0,55	0,30	1,46	0,00	0,00	0,47	0,45	1,68	0,00	0,00	2,51	1,48	0,55	0,61
Vila Real	0,70	0,43	0,32	0,25	0,00	0,90	1,10	0,55	0,13	0,00	1,64	0,96	0,71	0,83
Chaves	0,70	0,38	0,92	0,18	0,00	0,89	0,53	1,59	0,73	0,00	1,18	1,28	0,51	0,81
Bragança	0,62	0,51	0,74	0,77	0,00	0,56	0,45	0,85	0,39	0,00	1,26	1,11	0,82	0,64

Fonte: Marketest BDSales Index; Quaternaire Portugal: tratamentos estatísticos.

2.3.3. O caso particular da Área Metropolitana do Porto.

Das considerações anteriores e de uma análise mais fina das tendências de evolução na Área Metropolitana do Porto, resulta que as perspectivas de evolução dos serviços às empresas no Norte de Portugal estão fundamentalmente dependentes da principal concentração terciária que as cidades do Porto e de Vila Nova de Gaia, juntamente com as de Matosinhos e da Maia, representam. A evolução estrutural do modelo industrial do Ave e do Cavado tenderá também a ser um importante factor de evolução e de fixação de serviços no exterior da AMP.

No entanto, a realidade do tecido económico da AMP aponta para empresas de baixa dimensão comparativa, quer consideremos o emprego quer consideremos o volume de facturação, o que, de certa forma, poderá limitar a expansão do sector dos serviços. Para além disso, os limiares e os ritmos de crescimento dos serviços na AMP quando confrontados com os da aglomeração lisboeta são muito insuficientes e definem um atraso estrutural de terciarização. A capitalidade e a concentração das grandes empresas e orgãos da administração central, os quais, sendo grandes clientes de serviços, acabam por implicar um efeito ampliação e expansão cumulativo, explicam em grande medida este atraso estrutural. Estes factores mais do que compensam o potencial económico e demográfico instalado na esfera geográfica de influência da AMP. Este último tende a fazer sentir a sua influência no terciário de consumo e não propriamente nos serviços às empresas.

Mesmo assim, a especialização terciária do coração da região é inequívoca, de que a forte percentagem da população residente empregada em 2001 nos serviços relacionados com a actividade económica constitui um indicador marcante. Vimos também que a aglomeração metropolitana evidencia taxas de crescimento recentes significativas no já grupo de serviços JK, com realce também para a sub-categoria das actividades imobiliárias. Esta tendência evidencia bem como o atraso estrutural da terciarização, em termos

comparativos com aglomerações europeias mais desenvolvidas, reduz o peso de serviços intensivos em conhecimento e dá destaque às actividades imobiliárias.

Segundo uma perspectiva prospectiva e tendo em conta que não é possível a médio prazo, nas condições de centralização do País e dada a estrutura de especialização industrial da região, inverter o referido atraso estrutural, pensa-se que outras tipologias de serviços de alto valor acrescentado, como os serviços de exposição e feiras, hotelaria e turismo, agências de viagens, montagem de stands, design gráfico, organização de congressos, podem alimentar crescimento mais rápido. O efeito de capitalidade da cidade de Lisboa e da respectiva área metropolitana dificulta as estratégias de localização dos serviços avançados, com forte componente de Investimento Directo Estrangeiro e, de modo geral, explica as dificuldades da AMP em fixar e expandir lógicas de mercado supra-regionais.

Daí pensar-se que uma estratégia de terciarização que constitua uma simples réplica da evolução da aglomeração de Lisboa está condenada ao fracasso e a suscitar uma subalternidade óbvia face a Lisboa. Para além disso, o não estabelecimento de complementaridades de estratégias de atracção de serviços avançados nas cidades metropolitanas do Porto tenderá a desperdiçar recursos e a não fazer elevar o nível global da AMP.

indutores significativos de diversificação de novas actividades. As hipóteses de uma afirmação terciária da cidade e da AMP diversa da dinâmica truncada que tem vindo a manifestar-se dependem fortemente de estratégias voluntaristas de descentralização de serviços públicos na AMP, tirando partido de factores como o novo estádio de internacionalização e desenvolvimento tecnológico das actividades industriais tradicionais, a cooperação inter-regional com a Galiza, a massa relevante de estudantes e de instituições de oferta de ensino superior, as novas dinâmicas culturais geradas por equipamentos como Serralves e a Casa da Música.

A não existência de uma sólida estratégia de cooperação no coração da Área Metropolitana do Porto em matéria locativa de projectos estruturantes penalizará a estratégia de crescimento.

3. Níveis e fluxos de capital humano.

3.1. De novo os contextos nacionais.

Os argumentos que evidenciam situações muito desiguais entre as economias espanhola e portuguesa em matéria de fluxos e stocks de capital humano, particularmente de stocks, foram suficientemente desenvolvidos no capítulo III deste Livro. Adicionalmente, tal como o também referimos nesse capítulo, a situação da Região Norte agrava essa penalização, já que o Norte de Portugal apresenta problemas estruturais graves em termos de qualificação de população activa, focos pontuais de analfabetismo em concelhos de maior ruralidade e níveis ainda elevados de abandono precoce do sistema escolar.

No capítulo V, tal situação foi aprofundada para o aspecto específico do capital humano em actividades de I&D.

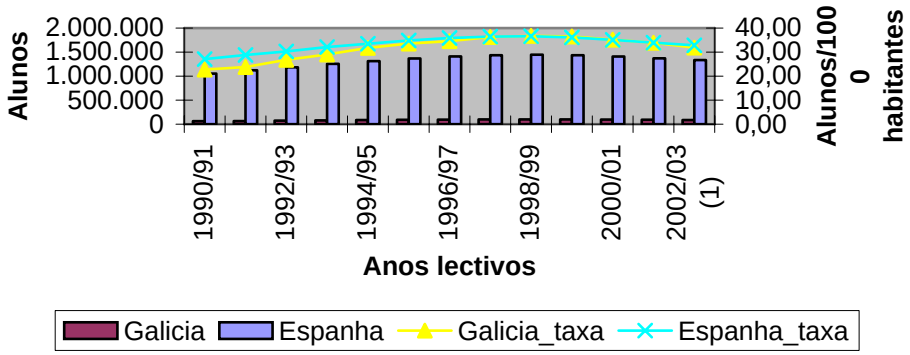
Esta recordatória justifica-se como introdução à diversidade de quadros estatísticos que vão ser apresentados. Justifica-se ainda tendo em conta que a experiência do Anuário Estatístico Galiza-Norte de Portugal não conseguiu realizar aprofundamentos significativos neste domínio. Não existem, por isso, dados sobre educação trabalháveis com grande nível de homogeneidade para os domínios sub-regional e municipal. Mesmo os dados ao nível de NUTE II carecem ainda de um significativo esforço de sistematização para terem uma leitura comparativa sem grandes riscos.

3.2. O sistema galego e as cidades do Eixo.

O Sistema Universitário da Galiza (SUG) é composto por três Instituições, a Universidade de Santiago de Compostela (até 1989, a única Universidade da Galiza), a Universidade da Corunha e a Universidade de Vigo. Estas Universidades juntamente com os seus Pólos, constituem os 7 *campus* do SUG: Santiago de Compostela-Lugo, A Corunha-Ferrol e Vigo-Ourense-Pontevedra.

A evolução do número de alunos matriculados nas universidades galegas comparada com idêntica evolução das taxas de alunos matriculados por 1000 habitantes evidencia bem o esforço de convergência que a região galega realizou relativamente à realidade nacional espanhola, visível sobretudo na evolução da taxa atrás referida.

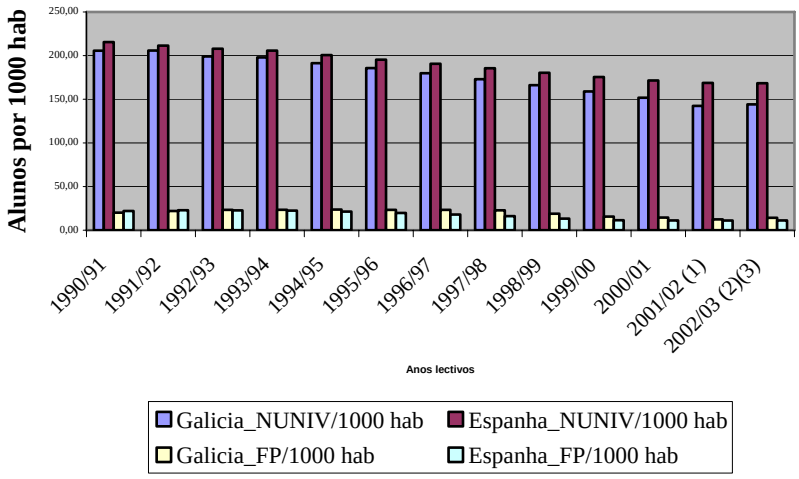
Gráfico nº VI.9. Alunos do Ensino Universitário Espanha e Galiza 1990-2003



Fonte: Fonte: Elaboração própria, a partir de Informe España 2004, CECS – Fundación Encuentro.

Se compararmos a evolução observada nos alunos matriculados no ensino universitário com os que frequentam o ensino não universitário e a formação profissional, em termos de taxa por mil habitantes, chega-se também a algumas conclusões sugestivas:

Gráfcio VI. 10. Alunos no ensino não universitário e em formação profissional por 1000 habitantes - Espanha e Galiza 1990-2003



Fonte: Elaboração própria, a partir de Informe España 2004, CECS – Fundación Encuentro.

A partir da segunda metade da década de 90, as taxas de frequência de alunos não universitários e nas actividades de formação profissional invertem a sua situação relativa face às taxas observadas na sociedade espanhola. As primeiras tendem a afastar-se ligeiramente da média espanhola, ao passo que as segundas se tornam mais elevadas do que as taxas observadas a nível nacional.

Para uma classificação abrangente de capital humano, interessaria a totalidade dos níveis de ensino. No entanto, do ponto de vista da influência nos níveis de inovação e de competitividade, podemos concentrar a nossa atenção na formação universitária.

Nesse contexto, a oferta de graduação neste sistema constitui uma excelente aproximação aos fluxos mais recentes de capital humano produzidos nas Cidades galegas que se relacionem mais directamente com a competitividade e a inovação.

Quadro VI.13. Estrutura da Oferta de Estudos de Graduação, por Universidade e Áreas Científicas, Ano Lectivo de 2002-03 (estudos)[28]															
	Ciências Experimentais e da Saúde			Ciências Sociais e Jurídicas			Humanidades		Engenharia e Tecnologia			TOTAL		
	C.C.[29]	C.L.[30]	Total	C.C.	C.L.	Total	C.L	Total	C.C.	C.L	Total	C.C.	C.L	Total
Corunha, A	5	3	8	8	6	14	4	4	11	7	18	24	20	44
Santiago	2	10	12	11	8	19	17	17	10	3	13	23	38	61
Vigo	1	6	7	5	6	11	6	6	4	4	8	10	22	32
SUG	8	19	27	24	20	44	27	27	25	14	39	57	80	137

Fonte: Elaboração própria a partir de Hernandez (2004)

A informação está recolhida por Universidade e não explicita, por isso, o potencial de formação dos pólos de Lugo e Ourense.

[28] Recolhe o total de estudos de graduação oferecidos em cada uma das Universidades da Galiza, podendo cada estudo de graduação ser oferecido em um ou mais centros oficiais da mesma Universidade.

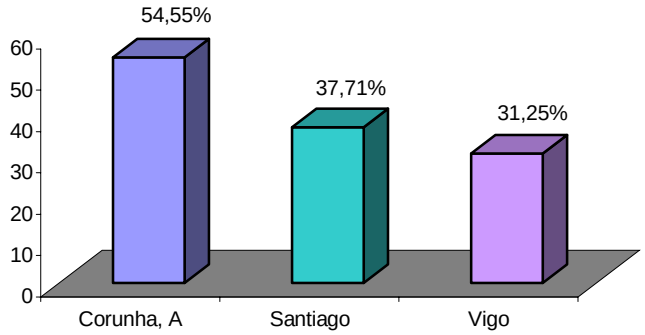
[29] Ensino de Ciclo Curto ou primeiro ciclo; tem a duração de 3 anos e de um mínimo de 180 créditos, conferindo o grau de diplomado, arquitecto técnico ou engenheiro técnico.

[30] Ensino de Ciclo Longo; tem a duração mínima de 4 anos e de um mínimo de 300 créditos, conferindo o grau de licenciado, arquitecto ou engenheiro.

O Sistema Universitário da Galiza (SUG), oferece um total de 137 estudos de graduação distribuídos pelas 3 Universidades que o compõe. A Universidade de Santiago de Compostela oferece a maior diversidade de estudos de graduação, num total de 61 estudos, sendo a Universidade de Vigo, com 32 tipos de estudos, a que menor oferta de estudos possui. Por outro lado, a maior parte dos estudos oferecidos pelo SUG, mais precisamente 80, inserem-se no denominado ciclo longo.

No que respeita às áreas científicas com maior representatividade no total dos estudos de graduação oferecidos pelas Universidades da Galiza, destacam-se as Ciências Sociais e Jurídicas, âmbito de 44 dos estudos existentes, e as áreas da Engenharia e Tecnologia, onde se inserem 39 dos estudos de graduação oferecidos. É de realçar que os estudos inseridos nas áreas das Ciências Sociais e Jurídicas e da Engenharia e Tecnologia são predominantemente estudos curtos, ou seja, estão vocacionados para um ensino prático/técnico das actividades profissionais. Contrariamente, os estudos na área das Ciências Experimentais e da Saúde são na sua maioria estudos de ciclo longo. Os estudos na área das Humanidades, oferecidos pelo conjunto das Universidades da Galiza, estão unicamente orientados para o ciclo de formação longo.

Gráfico VI.11. Oferta de Estudos de Graduação de Ciclo Curto
por Universidade do SUG, Ano Lectivo de 2002-03 (%).



Fonte: Elaboração própria com base em Hernández (2004).

No universo dos estudos de graduação oferecidos por cada uma das Universidades da Galiza, é a Universidade da Corunha a que apresenta um maior peso dos estudos de graduação de ciclo curto.

De realçar que nesta Universidade, os estudos de ciclo curto representam 54,55% do total da oferta de estudos de graduação superando, desta forma, o peso dos estudos de ciclo longo.

O Sistema Universitário da Galiza (SUG), oferece um total de 295 estudos de pós-graduação, dos quais 137 são programas doutorais e 158 correspondem a programas pré-doutorais. Tal como acontece nos estudos de graduação, a Universidade de Santiago de Compostela é aquela que maior peso tem, 45,08%,

no total de estudos de pós-graduação oferecidos pelas Universidades da Galiza. A que menor peso representa, na oferta geral deste tipo de estudo, é a Universidade de Vigo, com 15,59%.

O quadro da página seguinte quantifica essa realidade.

O Sistema Universitário da Galiza (SUG), oferece um total de 295 estudos de pós-graduação, dos quais 137 são programas doutorais e 158 correspondem a programas pré-doutorais. Tal como acontece nos estudos de graduação, a Universidade de Santiago de Compostela é aquela que maior peso tem, 45,08%, no total de estudos de pós-graduação oferecidos pelas Universidades da Galiza. A que menor peso representa, na oferta geral deste tipo de estudo, é a Universidade de Vigo, com 15,59%.

No âmbito dos programas doutrorais oferecidos pelo SUG, a área científica mais representativa é a das Ciências Experimentais e da Saúde, com 50 programas, seguida pela área das Ciências Sociais e Jurídicas. A área do conhecimento que menos presente está no conjunto dos programas doutorais oferecidos pelas Universidades da Galiza, é a da Engenharia e Tecnologia, com 24 programas doutorais.

As áreas das Ciências Sociais e Jurídicas dominam a oferta dos programas pré-doutorais disponibilizados pelo conjunto das Universidades da Galiza, com 102 programas num total de 158. Para além desta, o SUG também disponibiliza 45 programas de estudo na área da Engenharia e Tecnologia e outros 10 programas, repartidos pelas Ciências Experimentais e da Saúde e as Humanidades.

Quadro VI.14. Estrutura da Oferta de Estudos Pós-Graduação[31], por Universidade e Áreas Científicas, Ano Lectivo de 2002-03 (cursos).

	Programas Doutorais					Programas Pré-doutorais[32]					TOTAL (%)
	Ciências. Experimentas e da Saúde	Ciências. Sociais e Jurídicas	Humanidades	Engenharia e Tecnologia	Total	Ciências. Experimen-tais e da Saúde	Ciências. Sociais e Jurídicas	Humanidades	Engenharia e Tecnologia	Total	
Corunha, A	10	8	8	9	35	2	51	9	19	81	39,32
Santiago	29	16	14	3	62	0	46	0	25	71	45,08
Vigo	11	12	5	12	40	0	5	0	1	6	15,59
SUG	50	36	27	24	137	2	102	9	45	158	100

[31] Estudos dirigidos a estudantes graduado, especialmente orientados à aplicação profissional dos diversos saberes; concedem um diploma ou título da Universidade.

[32] Integra os estudos de *Experto* (nível *experto, especialista e master*).

Quadro VI.15. Oferta de Estudos de Pós-Graduação no SUG, por Áreas Científicas, Ano Lectivo de 2002-03 (%).

	Ciências. Experimentais e da Saúde	Ciências. Sociais e Jurídicas	Humanidades	Engenharia e Tecnologia
Corunha, A	10,3	50,9	14,7	24,1
Santiago	21,8	46,6	10,5	21,1
Vigo	23,9	37,0	10,9	28,3

Fonte: Elaboração própria com base em Hernández (2004).

Analisando a oferta de estudos de pós-graduação, por áreas científicas, verificamos que as 3 Universidades da Galiza oferecem estudos maioritariamente na área das ciências sociais e jurídicas. Os estudos de pós-graduação nesta área atingem cerca de metade da oferta total.

As Humanidades são a área do conhecimento menos representativa no total da oferta das Universidades de Santiago e de Vigo, e a das Ciências Experimentais e da Saúde a menos presente nos programas de pós-graduação da Universidade da Corunha.

Quadro VI.16. Matrículas de alunos de Estudos de Graduação e Pós-Graduação, por Universidades (alunos)

	Estudos de Graduação			Estudos de Pós Graduação[33]		
	2003-04	1998-99.	Taxa de Variação %	2003-04	1998-99.	Taxa de Variação %
Corunha, A	25.183	25.652	-1,83	770	779	-1,15
Santiago	32.618	42.121	-22,56	1.501	1.399	7,30
Vigo	25.953	30.618	-15,24	878	643	36,54
SUG	83.754	98.381	-14,87	3.149	2.802	12,38

Fonte: Elaboração própria a partir de INE (1998 e 2003).

As Universidades da Galiza têm vindo a registar um decréscimo do número de alunos matriculados em estudos de graduação.[34] Em cinco anos lectivos, de 1998-99 a 2003-2004, o SUG reduziu o número de alunos matriculados em 14,87%. Esta situação é particularmente visível na Universidade de Santiago, onde a redução do número de matrículas atingiu os 22,56% durante o período considerado.

[34] Os estudos de graduação dividem-se em *Arquitectura* e *Ingenierías Técnicas*, *Diplomaturas*, *Licenciaturas*, *Arquitectura* e *Ingenierías.*

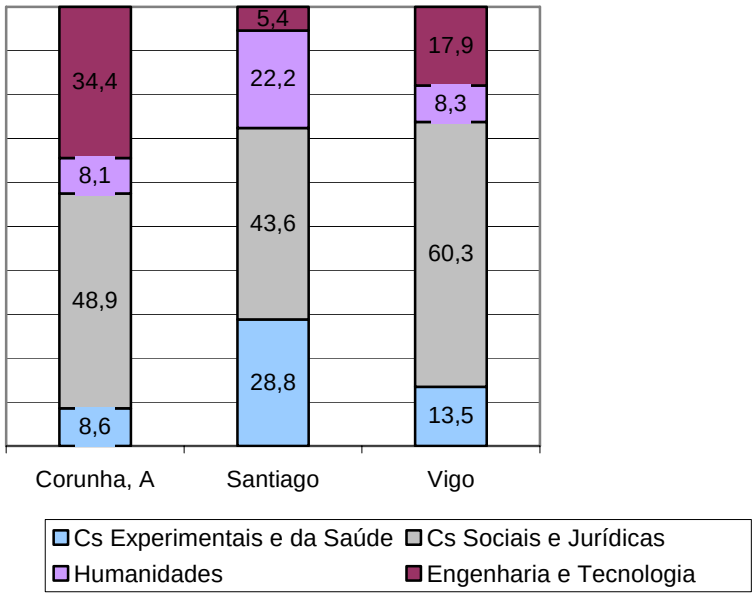
A Universidade da Corunha, a que apresenta um menor número de alunos matriculados no contexto da Universidade da Galiza, foi claramente a que registou uma evolução negativa menos significativa, com uma taxa de variação de -1,83%.

Contrariamente à evolução do número de matrículas nos estudos de graduação, o número de alunos matriculados em estudos de pós-graduação cresceu, no conjunto das Universidades da Galiza. A Universidade de Vigo foi, visivelmente, a que apresentou o crescimento mais elevado de alunos de pós-graduação, de 36,54%, entre os dois períodos considerados. Apesar de apresentar o maior número de alunos matriculados de pós-graduação, em temos absolutos, a Universidade de Santiago registou uma modesta evolução de 7,3%. A Universidade de A Corunha sofreu uma evolução negativa de -1,15% do número de alunos matriculados em pós-graduações.

Esta tipologia de evolução, com crescimento da área das pós-graduações em detrimento da graduação pode representar um novo ciclo de aprofundamento que a economia galega realizou ao longo do período considerado nos gráficos e análises iniciais (1990 a 2003).

Comparando agora o número de alunos que concluíram estudos de graduação nas Universidades galegas em 1998-1999 e 2000-2001, tenham-se em conta os dois gráficos seguintes:

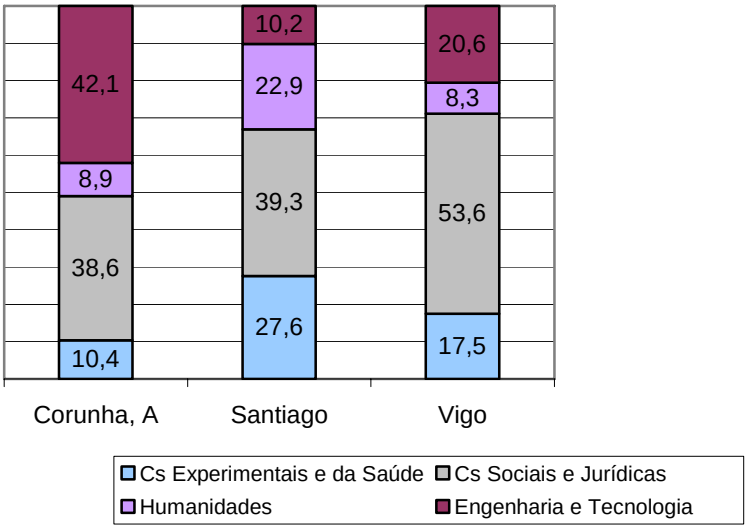
Gráfico VI.12: Alunos que terminaram Estudos de Graduação em cada Universidade do SUG, por Áreas Científicas, Ano lectivo 1998-99 (%).



No ano lectivo de 1998-99, os alunos que terminaram a sua graduação nas Universidades da Galiza foram, na sua grande maioria, titulados nas áreas nas Ciências Sociais e Jurídicas. O peso dos alunos com esta formação no conjunto dos titulados de cada uma das Universidades varia entre os 60,3% da Universidade de Vigo, e os 43,3%, na Universidade de Santiago.

A área do conhecimento que menor volume representa no conjunto dos titulados graduados é a das Humanidades, cujo valor varia entre os 8,3%, na Universidade de Vigo, e os 22,2%, na Universidade de Santiago.

Gráfico nº VI.13: Alunos que terminaram Estudos de Graduação, por Áreas Científicas e por Universidades do SUG, Ano lectivo 2000-01 (%).



Tal como em 1998-99, o peso dos alunos graduados nas áreas das Ciências Sociais e Jurídicas continua a ser o mais significativo, no total de graduados nas Universidades da Galiza. No entanto, no ano lectivo de 2000-01 observa-se um decréscimo do peso destes titulados nas 3 Universidades consideradas. Na Universidade da Corunha, estes deixaram mesmo de representar o maior peso no conjunto dos graduados, a favor dos alunos que terminaram estudos na área da Engenharia e Tecnologia, cujo peso é de 42,1%.

Finalmente, analisa-se a capacidade de formação de doutorados no sistema universitário galego.

Quadro VI.17. Teses de Doutoramento aprovadas, por Áreas Científicas e por Universidades do SUG, 1998 e 2001 (teses)

	Ciências Experimentais e da Saúde		Ciências Sociais e Jurídicas		Humanidades		Engenharia e Tecnologia		Não distribuído por Áreas	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001
Corunha, A	17	26	15	28	2	14	7	16	0	0
Santiago	119	171	36	36	31	32	4	14	14	0
Vigo	20	26	7	14	1	6	15	20	0	0
SUG	156	223	58	78	34	52	26	50	14	0

Fonte: Elaboração própria a partir de INE (1998 e 2003).

Entre 1998 e 2001, o número de teses de doutoramento aprovadas no conjunto das Universidades da Galiza, aumentou. A variação entre os dois períodos considerados e para o total das Universidades é de 30,9 %, sendo a Universidade da Corunha, a que regista a maior variação, 104,9 %, e a Universidade de Santiago, a que apresenta a menor variação, de 24 %.

Este aumento geral das teses aprovadas nas 3 Universidades foi acompanhado, na maior parte dos casos, por um aumento do número de teses do conhecimento em todas as Universidades. A Universidade de Santiago de Compostela é, inquestionavelmente, aquela que apresenta um maior número de teses de doutoramento aprovadas, 204 teses em 1998 e 253 em 2001. De assinalar, que a grande maioria das teses aprovadas na referida Universidade inserem-se na área das Ciências Experimentais e da Saúde, 119 teses aprovadas em 1998 e 171 teses em 2001.

Sintetizando, podemos dizer que a evolução dos níveis e fluxos de formação de capital humano, sobretudo, de nível superior nas Cidades galegas é profundamente determinada pela natureza, história e implantação recente do sistema universitário galego. O esforço de convergência realizado nas taxas de alunos matriculados por 1000 habitantes evidencia bem o que foi a explosão de frequência universitária na Galiza e nas principais cidades com oferta de ensino superior, ao qual se deve ainda acrescentar o também significativo esforço de convergência em termos de taxas de frequência no sistema de formação profissional. Este sistema tem em Espanha uma dinâmica muito mais viva do que em Portugal, manifestando-se também nas cidades galegas.

A existência de pólos universitários da Universidade da Corunha em Lugo e da Universidade de Vigo em Ourense permite assegurar uma melhor cobertura da formação de capital humano superior entre as cidades do Eixo Atlântico. No entanto, a influência dos três pólos principais na difusão de capital humano nas áreas de entorno das três cidades beneficia também cidades do Eixo em que o campus universitário não está implantado, casos por exemplo de Pontevedra e Ferrol.

Em termos comparativos com Portugal, observa-se ainda também na Galiza, embora com menor intensidade do que em Portugal, algum desvio entre a progressão na formação de capital humano em termos de fluxos e a sua progressão em termos de stocks. Os desvios justificam-se ainda na medida do atraso estrutural que a região galega iniciou a explosão da oferta de ensino universitário.

A perda de convergência, em relação à realidade espanhola, das taxas de alunos matriculados no ensino não superior por mil habitantes sugere alguma dualidade no sistema galego de formação de capital humano, para o qual não dispomos neste estudo de respostas seguras.

Finalmente, do ponto de vista estrutural, as cidades galegas continuam a oferecer um padrão de oferta de qualificações que está ainda longe de um perfil de especialização que se constitua em factor decisivo de atractividade de investimento directo estrangeiro para projectos de raiz que impliquem massas críticas abundantes de recursos humanos para o desenvolvimento de tecnologias específicas. O peso que as engenharias e as tecnologias exercem no crescimento dos stocks de capital humano, tal como nas cidades nortenhas do Eixo Atlântico, não é ainda suficientemente expressivo para transformar a Euro-região em referencial de atractividade nessas áreas.

Tal como na região Norte, é relevante o peso da formação nas ciências experimentais e da saúde, o que consideramos poder ser um excelente campo de articulação com a geração de conhecimento em sectores de especialização tradicional galega, sobretudo o sector da aquacultura.

O sistema de cidades galego beneficia ainda da tradicional evolução desafiante de formação de universidades jovens em contraponto a uma universidade de fortíssimo peso histórico como a Universidade de Santiago de Compostela, produzindo uma clima de interacção e de competitividade que é benéfico nos períodos de arranque, tal como foi observado no Norte de Portugal entre as Universidades do Porto, do Minho, de Trás-os-Montes e Alto Douro e de Aveiro. Porém, à medida que as universidades jovens se

consolidam, o sistema requer concertação para assegurar níveis de complementaridade estratégica mais elevados.

A estratégia de concertação que o Eixo Atlântico protagoniza pode constituir um espaço ao serviço dessa concertação estratégica entre Universidades, fazendo-o do ponto de vista de projectos de prestação de serviço à comunidade e das apostas de captação de investimento directo estrangeiro que atribua ao capital um factor preponderante nas suas decisões.

3.3. Norte de Portugal e cidades do Eixo.

3.3.1. Fluxos versus stocks.

Tal como foi referido no capítulo III do Livro III (factores nacionais e regionais), as cidades do Norte de Portugal enfrentam um enquadramento muito desfavorável em matéria de stocks de capital humano, embora deva registar-se progressão assinalável em termos de fluxos. O quadro seguinte dá conta desse novo facto que é a recuperação da posição relativa da Região em termos de taxas de escolarização (específicas e líquidas) face à situação nacional. Esse facto observa-se melhor nos escalões etários mais baixos, verificando-se ainda desvios penalizadores em termos dos escalões etários correspondentes aos níveis mais elevados do sistema educativo.

Quadro nº VI.18. Taxa de Escolarização da População Residente por Grupos Etários.

	10-11 anos		12-14 anos		15-17 anos		18-23 anos	
	Específica	Líquida	Específica	Líquida	Específica	Líquida	Específica	Líquida
Continente	99,3	65,8	97,5	62,6	81,0	53,0	44,3	25,6
Norte	99,2	65,9	96,9	62,6	74,4	47,5	38,6	22,4
Minho-Lima	99,3	68,6	98,0	66,1	78,3	50,5	39,7	22,7
Viana do Castelo	99,8	71,2	98,4	69,4	82,0	56,2	45,2	28,0
Cávado	99,3	69,4	97,7	66,5	74,5	48,1	36,0	21,3
Braga	99,6	69,5	98,6	67,4	84,9	59,0	48,5	30,1
Ave	99,2	65,8	97,5	64,1	71,4	44,1	32,8	18,4
Guimarães	98,7	64,1	97,0	63,6	69,2	42,4	31,0	17,5
Grande Porto	99,3	66,4	97,8	61,8	79,5	53,9	47,0	29,3
Porto	99,4	65,0	97,7	58,0	82,1	56,1	59,3	41,5
Vila Nova de Gaia	99,2	67,2	97,7	61,7	79,8	54,8	43,8	26,6
Douro	99,2	61,4	95,6	57,5	78,6	45,6	43,4	21,8
Peso da Régua	99,3	57,9	96,4	53,7	72,9	41,9	40,4	20,3
Vila Real	99,7	67,1	98,1	61,7	87,9	57,5	54,8	32,0
Alto Trás-os-Montes	99,1	65,1	96,3	61,2	83,0	50,1	50,9	26,3
Bragança	99,0	65,1	97,1	67,4	90,0	62,0	59,9	32,9
Chaves	99,5	69,8	97,9	64,5	84,4	51,4	50,8	28,7

Fonte: Elaboração Quaternaire Portugal, a partir de INE- Censos 2001

Continuam a observar-se desvios penalizadores para alguns dos concelhos do Eixo Atlântico em termos de taxas de escolarização, com particular relevo para Guimarães e Régua em termos de escolarização correspondente à secundária face à média do Continente. Para além disso, em termos de taxas de escolarização superior, as Cidades do Eixo revelam ainda fluxos de participação relativamente baixos, sobretudo nas suas áreas de influência que são as suas NUTE III. Porém, as Cidades apresentam sempre posições relativas mais favoráveis do que as suas áreas de entorno.

Uma observação muito relevante diz respeito às áreas e cidades interiores, sobretudo estas últimas. A evolução das taxas de escolarização é assinalável e algumas das cidades (particularmente Bragança) apresenta mesmo os mais altos valores de taxa de escolarização. Esta evolução é particularmente promissora e desafiante, no sentido da fixação de recursos humanos em actividades produtivas. Está também associada à já mencionada tendência para que, nas cidades interiores, o emprego público apresente um peso muito relevante na sustentação do rendimento local. Por fim, reflecte positivamente a dispersão territorial do ensino superior, universitário e politécnico, garantindo às cidades interiores um maior protagonismo no aumento dos stocks de capital humano regional.

A progressão observada em termos de fluxos de formação de capital humano pode ser mais recentemente captada pela evolução verificada no número de alunos matriculados no ensino superior.

O quadro seguinte apresenta o número de alunos matriculados nos anos lectivos de 2000-01 a 2002-03, tendo a particularidade de o fazer por ensino público e privado, sendo este último um facto muito particular da formação de capital humano em Portugal.

Quadro nº VI. 19. Alunos matriculados no ensino superior público e privado 2000-2003 – NUTE III e concelhos do Eixo Atlântico.

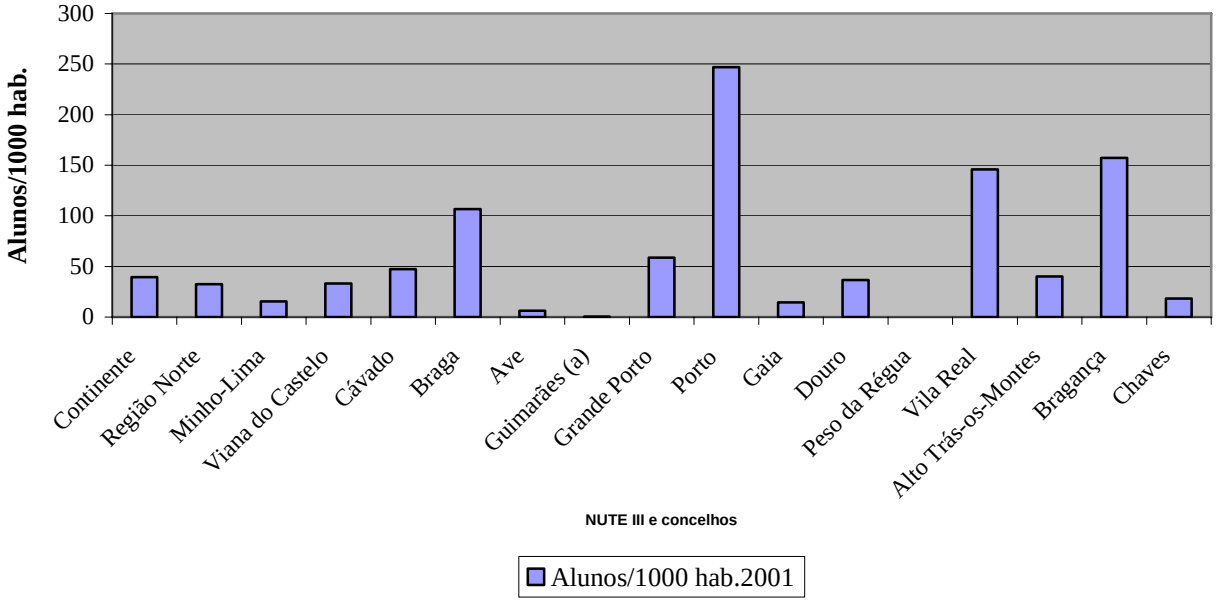
	Ano lectivo 2000/2001			Ano lectivo 2001/2002			Ano lectivo 2002/2003		
	Público	Privado	TOTAL	Público	Privado	TOTAL	Público	Privado	TOT
Continente	267407	113671	381078	278587	111370	389957	284240	109850	394090
Região Norte	75053	42412	117465	77962	42076	120038	79470	42957	122427
Minho-Lima	3470	476	3946	3416	496	3912	3588	648	4236
Viana do Castelo	3025	-	3025	2949	-	2949	3075	-	-
Cávado	17065	1135	18200	17602	1030	18632	18151	1226	19377
Braga	16209	1135	17344	16505	1030	17535	16874	1226	18100
Ave	-	2900	2900	-	3258	3258	-	3729	3729
Guimarães (a)	-	56	56	-	36	36	-	41	41
Grande Porto	40546	32669	73215	42249	31949	74198	43325	31370	74695
Porto	34776	23500	58276	42249	22771	65020	42088	21212	63300
Gaia	-	4287	4287	-	4171	4171	-	4091	4091
Douro	8000	-	8000	8151	-	8151	7493	-	7493
Peso da Régua	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vila Real	7335	-	7335	7281	-	7281	6528	-	6528
Alto Trás-os-Montes	5886	2571	8457	6373	2601	8974	6676	2489	9165
Bragança	4860	414	5274	5070	398	5468	5144	348	5492
Chaves	458	229	687	566	231	797	668	240	908

Fonte: Ministério da Educação, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento; (a) Os dados oficiais não permitem quantificar as matrículas no campus da Universidade do Minho de Guimarães, sendo os números afectados a Braga; por isso, o valor referente a Guimarães não reflecte a dimensão do seu campus.

O relevo que as Áreas Metropolitanas do Porto (principalmente a cidade do Porto, que representa mais de 50% do Norte de Portugal) e de Braga-Guimarães (quase 20% do mesmo total) apresentam surge neste quadro bem evidenciado, constituindo o seu principal potencial do ponto de vista do seu papel na formação de capital humano na Euro-região.

No sentido de compararmos esta informação com o tratamento que realizámos para a economia galega, apresenta-se no gráfico seguintes o valor do número de alunos por 1000 habitantes para o ano de 2001 (população residente de 2001 e ano lectivo de 2001/2002). Os resultados são surpreendentes.

Gráfico nº VI.13. Alunos Ensino Superior/1000 hab.2001



Fonte: Elaboração própria, a partir de INE e Ministério da Ciência e do Ensino Superior;
o caso de Guimarães não tem leitura dado o reporte de dados da U. Minho a Braga.

O gráfico é muito sugestivo e permite confirmar as seguintes ideias estratégicas:

- A situação de baixa escolarização superior da sociedade portuguesa continental é manifesta e o Norte alinha no mesmo diapasão, incluindo a Área Metropolitana do Porto;
- Observa-se uma situação de desvio gritante entre a situação das cidades e das NUTE III de influência;
- As cidades do Porto, Bragança, Vila Real e Braga destacam-se num panorama médio muito débil;
- As cidades interiores confirmam o seu elevado potencial relativo de capital humano;
- A situação comparativa com a Galiza (33,90) e Espanha (33,92) não é penalizadora para os valores encontrados na parte portuguesa.

Vejamos agora se a situação em termos de stock é comparável às perspectivas promissoras que podem ser observadas a partir das matrículas no ensino superior. A estrutura de qualificações da população residente activa em 2001 constitui uma excelente proxy para os indicadores de stock de capital humano.

A situação que o gráfico seguinte nos permite observar proporciona uma leitura muito menos optimista sobre o significado dos fluxos anteriormente sistematizados:

- O peso da população activa só com o ensino básico é extremamente elevado e diz bem da penalização estrutural que as cidades do Eixo Atlântico e o Norte em geral herdam;
- Em termos de peso da população licenciada nos activos, a situação comparativa com outras regiões de *benchmarking* é muito penalizadora;
- Porto, Bragança, Vila Real, Braga e agora também Vila Nova de Gaia e Chaves destacam-se, embora com valores baixos no plano comparativo europeu;
- Confirma-se de novo a excepcionalidade das cidades interiores, exigindo uma estratégia para potenciar este estatuto favorável.

Em síntese, a dinâmica positiva da evolução dos fluxos de entrada no ensino superior não é suficiente para resolver o atraso estrutural de uma sociedade com baixo nível de qualificação de activos.

Para além disso, é necessário que toda essa dinâmica de acesso ao ensino superior se traduza por igual dinâmica de saída de diplomados.

Quadro nº VI.20 - Qualificações da População activa em 2001 nas Cidades e NUTE III do Eixo Atlântico													
	População activa	Sem nível de ensino	Ensino básico				Ensino secundário complementar	Ensino médio	Ensino superior				
			TOTAL	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo			TOTAL	Bacharelato	Licenciatura	Mestrado	Doutoramento
Continente	100	1,8	59,2	30,5	16,1	12,5	22,4	0,7	16,0	3,4	11,2	0,9	0,4
Norte	100	1,3	67,3	34,2	20,8	12,3	18,1	0,6	12,7	2,9	8,8	0,7	0,3
Minho-Lima	100	1,6	68,9	32,7	23,7	12,6	17,6	0,5	11,4	3,1	7,6	0,5	0,1
Viana do Castelo	100	0,8	61,1	26,1	22,1	12,9	21,7	0,7	15,7	4,3	10,3	0,9	0,2
Cávado	100	0,9	68,6	31,2	24,6	12,8	17,6	0,6	12,3	2,3	8,8	0,7	0,4
Braga	100	0,8	56,4	26,2	17,5	12,6	22,3	0,9	19,6	3,3	14,1	1,3	0,8
Ave	100	1,0	75,4	37,8	24,8	12,8	15,6	0,5	7,5	1,7	5,4	0,3	0,1
Guimarães	100	1,0	75,5	39,3	23,2	12,9	15,7	0,5	7,4	1,6	5,3	0,4	0,1
Grande Porto	100	0,9	56,3	29,0	14,9	12,3	23,0	0,9	18,8	4,0	13,2	1,1	0,5
Porto	100	1,1	43,7	23,1	10,1	10,5	21,9	1,4	31,9	5,2	23,0	2,4	1,3
V N de Gaia	100	0,9	57,4	30,1	14,6	12,7	24,5	0,8	16,3	3,7	11,3	0,9	0,4
Douro	100	2,9	68,8	38,6	18,3	11,8	15,6	0,5	12,2	3,1	8,0	0,6	0,4
Peso da Régua	100	2,7	69,5	39,8	16,3	13,4	16,2	0,7	10,9	3,2	7,3	0,4	0,1
Vila Real	100	1,3	53,9	27,8	14,1	12,0	21,8	0,7	22,3	4,4	14,8	1,7	1,3
Trás-os-Montes	100	3,3	66,6	38,0	16,9	11,6	16,3	0,5	13,3	3,4	9,0	0,6	0,3
Bragança	100	1,8	55,0	29,0	13,7	12,3	19,5	0,8	22,9	4,8	15,5	1,7	0,9
Chaves	100	2,4	60,3	33,6	14,5	12,1	20,4	0,8	16,0	4,5	10,7	0,6	0,2

Fonte: Elaboração própria a partir de INE Censos 2001.

Vejamos, então, agora, a evolução do número de diplomados:

Quadro nº VI. 21. Evolução do número de diplomados por escolas do Ensino Superior 1996-2001
Norte de Portugal e Cidades do Eixo

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Nº de Licenciados 96-01
Minho-Lima							
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	287	291	358	364	713	756	2769
Universidade Católica-Faculdade de Teologia (extensão Viana)				36			36
Universidade Fernando Pessoa		51	83	61	66	18	279
Escola Superior Gallaecia				13	38	15	66
	287	342	441	474	817	789	3150
Cávado-Ave							
Universidade do Minho	1521	1692	1873	1978	2157	2118	11339
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave			24	83	130	173	410
Escola Superior de Enfermagem Calouste Gulbenkian	36	52	64	73	113	141	479
Universidade Católica-Faculdade de Teologia (Braga)	14	50	48	31	44	22	209
Escola Superior Artística do Porto (Guimarães)	12	18	23	11	20	7	91
Escola Superior de Educação de Fafe	101	176	204	400	341	415	1637
Escola Superior de Tecnologia de Fafe	27	44	59	25	21	31	207
Instituto Politécnico de Saúde do Norte-Escola Superior de Saúde do Vale do Ave				34	50		84
	1711	2032	2295	2635	2876	2907	14456
Grande Porto							
Universidade do Porto	2734	2765	2715	2838	3134	3212	17398
Instituto Politécnico do Porto	1183	1312	1445	1520	1910	1914	9284
Escola Superior de Enfermagem Cidade do Porto	99	62	72		160	157	550
Escola Superior de Enfermagem de São João	157	158	87	136	615	352	1505
Escola Superior de Enfermagem de D Ana Guedes	92	35	102	111	164	96	600
Escola Superior de Tecnologia da Saúde do Porto	123	94	108	385	381	455	1546
Universidade Católica	433	433	452	436	521	432	2707
Universidade Lusíada (Porto)	559	566	592	573	613	630	3533
Universidade Portucalense Infande D Henrique	571	569	568	672	599	483	3462
Universidade Fernando Pessoa	204	202	209	338	505	424	1882
Universidade Moderna (Porto)	188	201	258	279	269	214	1409

Escola Superior Artística do Porto	65	124	80	105	114	181	669
Escola Superior de Artes e Design	277	292	287	238	235	254	1583
Escola Superior de Educação Jean Piaget de Arcozelo	345	430	589	746	801	983	3894
Escola Superior de Educação de Paula Frassinetti	91	127	175	136	392	287	1208
Escola Superior de Educação de Santa Maria	35	45	59	38	107	78	362
Escola Superior de Enfermagem da Imaculada Conceição	75	70	55	125	230	239	794
Escola Superior de Enfermagem de Santa Maria	74	51	68	139	245	176	753
Escola Superior de Jornalismo	107	118	136	228	203	190	982
Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais(Porto)	109	112	133	98	63	42	557
Instituto Português de Administração de Marketing de Matosinhos	143	193	328	233	184	181	1262
Instituto Superior de Administração e Gestão	213	259	268	277	195	169	1381
Instituto Superior de Assistentes e Intérpretes	83	88	198	182	121	153	825
Instituto Superior de Ciências Empresarias e do Turismo	188	189	167	127	118	119	908
Instituto Superior de Línguas e Administração de Vila Nova de Gaia	144	117	148	127	148	78	762
Instituto Superior da Maia	298	516	530	644	722	635	3345
Instituto Superior Politécnico Gaya	99	129	213	185	166	188	980
Instituto Superior de Serviço Social do Porto	93	85	95	82	72	99	526
Instituto de Tecnologias Avançadas de Lisboa (Porto)	25	26	20	23	25	15	134
	8807	9368	10157	11021	13012	12436	64801
Douro							
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	507	520	623	671	857	1032	4210
Escola Superior de Enfermagem de Vila Real	102	39	75	66	133	191	606
Universidade Católica Portuguesa-Faculdade de Teologia (em regime de extensão em Vila Real)		36					36
	609	595	698	737	990	1223	4852

Alto Trás-os-Montes							
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	31		29	34	53	119	266
Instituto Politécnico de Bragança	402	408	512	685	998	839	3844
Escola Superior de Educação Jean Piaget- Nordeste	121	102	275	402	323	406	1629
Escola Superior de Enfermagem Dr José Timóteo Montalvão Machado	34	42	35	66	143	105	425
Instituto Superior de Estudos Interculturais e Transdisciplinares - Mirandela							0
Instituto Superior de Línguas e Administração de Bragança	59	51	63	56	63	39	331
	647	603	914	1243	1580	1508	6495

Fonte: OCES –Direcção de Serviços de Estatísticas e Indicadores; Quaternaire Portugal: tratamentos estatísticos.

É então possível avaliar o que significa esta capacidade de fornecimento de diplomados, calculando o rácio do número de diplomados de 1996 a 2001 por mil activos de 2001.

Tal cálculo consta do quadro seguinte:

Quadro nº VI.22. Diplomados 1996-2001 por 1000 activos 2001 por NUTE III do Eixo Atlântico

NUTE III	População activa 2001	Diplomados 1996-2001	Diplomados/1000 activos
Minho-Lima	**104010**	**3150**	30,3
Cávado-Ave	**457561**	14456	31,6
Grande Porto	**647391**	**64801**	100,1
Douro	**87505**	**4852**	55,4
Trás-os-Montes	**83581**	**6495**	77,7

Fonte: Cálculos próprios a partir de tratamentos Quaternaire Portugal.

De acordo com os valores do quadro anterior, é visível que só o Grande Porto, leia-se neste caso a Cidade do Porto é capaz de injectar na população activa aí residente uma soma de diplomados representativa. Foram necessários 5 anos para injectar por cada mil activos de 2001 100 novos diplomados do ensino superior.

De novo as NUTE interiores (leia-se Vila Real e Bragança, fundamentalmente) confirmam a sua boa prestação mais recente.

Vejamos agora que tipos de domínios de formação têm sido produzidos no âmbito do recente esforço de aumento dos níveis de acesso ao ensino superior.

Quadro nº VI. 23. Alunos matriculados no ensino superior por domínios – NUTE III do Eixo Atlântico – 2001/2002 e 2002/2003																
Domínio	Portugal		Região Norte		Minho-Lima		Cávado		Ave		Grande Porto		Douro		Alto Trás-os-Montes	
	01/02	02/03	01/02	02/03	01/02	02/03	01/02	02/03	01/02	02/03	01/02	02/03	01/02	02/03	01/02	02/03
Total	396601	400831	120038	122427	3912	4236	18632	19377	3258	3729	74198	74695	8151	7493	8974	9165
Agricultura, Sivicultura e Pesca	8108	7305	2127	1740	288	259	-	-	-	-	189	155	1080	851	570	475
Arquitectura e construção	27587	29096	8981	9467	495	558	1227	1407	465	512	5749	5853	546	593	499	544
Artes	13662	14622	3882	4051	258	264	4	18	36	41	3507	3575	-	-	77	153
Ciências Físicas	8432	9685	2078	2477		-	628	567	-	-	1450	1894	-	16	-	-
Ciências informáticas	8632	9215	2680	3176	31	59	748	1194	42	42	1374	1380	-	38	457	440
Ciências Sociais e do Comportamento	39352	38666	11637	11354		-	2521	2570	105	111	8230	7847	272	312	281	282
Comércio e Administração	61903	61744	18518	18455	613	606	2426	2670	315	275	13146	12850	383	373	943	974
Direito	18546	17755	5159	4915		-	901	975	-	-	4258	3940	-	-	-	-
Engenharia e Técnicas afins	48541	50431	13937	14465	109	189	2305	2401	277	234	9252	9513	597	606	1206	1302
Formação de Professores e Ciências da Educação	51309	47249	17908	17445	832	823	3557	3686	1324	1314	6105	5753	3198	2647	2892	2583
Jornalismo e Informação	8384	8662	1558	1735		-	475	566	-	-	1083	1169	-	-	-	-
Letras	21270	19680	5222	4911		-	1125	1004	-	-	4066	3819	-	49	31	39
Saúde	33374	37481	11948	13835	289	489	608	715	646	1157	7141	7925	346	330	1208	1400
Serviços Pessoais	11905	12740	4015	4239	550	560	45	16	-	-	2453	2569	558	577	351	435
Serviços Sociais		8182		2505		-		189		-		2145		-		171
Outras	35596	28318	10388	7657	447	429	2062	1399	48	43	6195	4308	1171	1101	459	367

Não pode deixar de ser registado o anomalamente elevado número de alunos matriculados em cursos de formação de professores, facto que constitui uma opção estrutural muito penalizadora para a região, já que o cenário demográfico tenderia a desincentivar tal aposta. Trata-se de um efeito pernicioso da lógica de oferta que predomina no sistema. É seguramente responsável pelo aumento da taxa de desemprego entre licenciados. Trata-se de um *lag* de formação que requer medidas de política muito convincentes, que podem chegar ao não financiamento da oferta.

O défice de oferta de formação nos domínios tecnológicos e a queda apreciável dos domínios da física e da matemática é também penalizador, já que inibe a região de desenvolvimentos consideráveis em termos de tecnologias, cujo capital humano naquelas valências é vital.

O Grande Porto, leia-se cidade do Porto, fundamentalmente, apresenta uma estrutura mais equilibrada, mas mesmo assim com um perfil de especialização que não é potencialmente competitivo em termos de atracção de investimento directo estrangeiro. As limitações artificiais introduzidas na formação em medicina concentram a sua distribuição na região e têm favorecido a acumulação de massas críticas de recursos humanos superiores na área da saúde no Grande Porto.

Em resumo, a avaliação das dinâmicas de formação de capital humano nas Cidades do Eixo Atlântico do Norte de Portugal e das suas áreas de influência fornece os seguintes elementos de carácter estratégico:

1. As cidades do Eixo Atlântico e a região Norte herdam uma situação estrutural fortemente penalizadora em termos de capital humano, cujo atraso relativo representa uma inércia de difícil ultrapassagem a curto-médio prazo;

2. Nesse contexto, regista-se um desvio considerável entre o optimismo da sua evolução recente em termos de fluxos de acesso ao sistema educativo e as suas consequências em termos de mudança da estrutura de qualificações da população activa;

3. Aos progressos consideráveis observados na evolução das taxas de escolarização e dos níveis de acesso ao ensino superior, universitário e politécnico na década de 90, sobretudo na segunda metade da mesma, correspondia, em 2001, uma estrutura de qualificações da população activa ainda fortemente concentrada em população cujo grau máximo atingido é o ensino básico; as percentagens de activos licenciados ou com educação superior são ainda comparativamente baixos face a outras regiões europeias que disputam os mesmos tipos de investimento estrangeiro e projectos estruturantes no plano da competitividade internacional;

4. Só o Grande Porto conseguiu na segunda metade da década de 90 fornecer um número de diplomados que representa uma injecção de 100 novos diplomados por cada 1000 activos, facto que traduz a inércia estrutural já analisada de um atraso de qualificações;

5. As cidades interiores, particularmente Vila Real e Bragança, revelam uma posição muito confortável e promissora em termos de formação de capital por residente e activo, constituindo

uma marca diferenciadora do interior do Eixo Atlântico e oferecendo capital para estratégias de intervenção que tirem partido dessa qualidade;

6. Finalmente, a estrutura de oferta de qualificações do capital humano formado por domínios sectoriais é ainda altamente penalizadora de uma estratégia consequente de atracção de capital estrangeiro e de projectos estruturantes no domínio das tecnologias transversais e específicas; o peso da formação de professores é anomalamente elevado e sem qualquer justificação face aos cenários demográficos hoje antevisíveis.

7. A capacidade de formação no domínio das tecnologias e da engenharia, bem como nas disciplinas nucleares em qualquer estratégia tecnológica como são a Matemática e a Física são ainda muito deficitárias; do mesmo modo a capacidade de informação em sistemas de informação e computadores, se bem que atingindo níveis qualitativos apreciados e reconhecidos pelo mercado empresarial, é ainda também muito deficitária para as necessidades estratégicas do futuro e sobretudo da estruturação do sistema regional de inovação.

8. A capacidade de formação nos domínios das ciências da saúde confirma as boas perspectivas já sublinhadas na avaliação do sistema de inovação regional e favorece a internacionalização competitiva nesse domínio sobretudo da cidade do Porto.

3.4. Síntese comparativa do Eixo Atlântico no seu todo.

As já mencionadas dificuldades de homogeneidade estatística prejudica o estabelecimento de um quadro comum de comparação de massas críticas.

Ensaiamos esse confronto para duas datas em que estivesse disponível informação trabalhável no sentido da homogeneidade (1998 e 2001).

Para o primeiro ano, os ensaios de homogeneização proporcionados pelo Anuário Estatístico Galiza-Norte de Portugal proporcionam o seguinte resultado:

Quadro nº VI. 24. Comparação das massas críticas de formação de capital humano em 1997/1998

Eixo Atlântico

		Ensino Obrigatório	Ensino Secundário (não obrigatório)	Ensino Superior
		Nº		
1		2	3	4
Portugal *		**1.175.407**	**360.802**	**346.034**
REGIÃO NORTE		**479.011**	**120.366**	**107.631**
	Minho-Lima	29.761	8.657	2.690
	Cávado	55.108	14.275	16.540
	Ave	69.659	15.056	2.556
	Grande Porto	151.203	45.279	70.345
	Tâmega	80.029	12.335	2.089
	Douro	30.047	7.560	6.973
	Alto Trás-os-Montes	27.804	9.084	5.246
	Nute III Eixo Atlântico	**443.611**	**112.246**	**106.439**
España **		**4.318.744**	**1.863.369**	**1.536.409**
GALICIA		**297.102**	**162.807**	**97.484**
	A Coruña	119.028	70.184	x
	Lugo	36.560	19.083	x
	Ourense	30.775	17.616	x
	Pontevedra	110.739	55.924	x
	Universidade da Coruña (A	x	x	25.124
	Universidade de Santiago (S	x	x	42.553
	Universidade de Vigo (Vigo	x	x	29.807

Fonte: Anuário Estatístico Galiza-Norte de Portugal

Para o ano de 2002, os valores apurados respeitam apenas ao ensino superior; a comparação não é totalmente rigorosa, já que os valores do Norte de Portugal englobam o ensino politécnico:

Quadro VI. 26. Comparação de massas críticas de formação de capital humano 2002-2003 (a)

Área	Indicadores	
	Alunos ensino superior 2002/2003	Alunos ensino superior/1000 habitantes
Continente	**394090**	39,9
Região Norte	**122427**	33,2
Minho-Lima	**4236**	16,9
Viana do Castelo	-	0,0
Cávado	**19377**	49,3
Braga	18100	110,2
Ave	**3729**	7,3
Guimarães (a)	41	0,3
Grande Porto	**74695**	59,2
Porto	63300	240,6
Gaia	4091	14,2
Douro	**7493**	33,8
Peso da Régua	-	0,0
Vila Real	6528	130,7
Alto Trás-os-Montes	**9165**	41,0
Bragança	5492	158,0
Chaves	908	20,8
Corunha, A	25.183	
Santiago	32.618	
Vigo	25.953	
SUG	**83.754**	
Galiza	87.228	31,88
Espanha	**1.335.564**	**32,83**

(a) Os dados das Universidades galegas respeitam a 2003/2004; Fonte: Elaboração própria a partir de Hernandez, 2004; Fundación Encuentro 2004 e tratamentos Quaternaire Portugal de dados do Ministério da Ciência e Ensino Superior

As cidades e suas áreas de influência do Norte de Portugal tendem a manter alguma vantagem na formação de capital humano superior, embora do ponto de vista da formação não superior (secundário não obrigatório), as cidades galegas recuperam alguma vantagem. Embora seja impossível quantificar no Norte de Portugal a frequência da formação profissional, dados dispersos sugerem um muito maior potencial nesse domínio das cidades galegas.

Bibliografia.

Figueiredo, António Manuel e Viña Carregal, Anxel (1996), Estudo Estratégico do Sistema Urbano do Eixo Atlântico, Câmara Municipal do Porto.

Fundación Encuentro (2004), Informe España 2004 – una interpretación de su realidad social, CECS, Madrid.

Hernández J. A. (2004) – La Universidad española en cifras; Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), Observatorio Universitario, Madrid, 2004.

Instituto Nacional de Estadística de Espanha (1998) – Estistística de la Enzeñanza superior en España. Ano Lectivo 1998-99.

Instituto Nacional de Estadística de Espanha (2000) – Estistística de la Enzeñanza superior en España. Ano Lectivo 2000-01.

Instituto Nacional de Estadística de Espanha (2003) – Estistística de la Enzeñanza superior en España. Ano Lectivo 2003-04.

Instituto Nacional de Estadística (2003) – Encuesta de población activa .

Instituto Galego das Cualificacións (2002) – Estudio do mercado laboral. A Coruña. Provincial; Consellería de Asuntos Sociais, Emprego e Relacións Laborais.

Instituto Galego das Cualificacións (2002) – Estudio do mercado laboral. Pontevedra. Provincial; Consellería de Asuntos Sociais, Emprego e Relacións Laborais.

Instituto Galego de Estadística (2003) – A economia Galega. Informe 2003.

Instituto Galego de Estadística – Encuesta de población activa, anos de 1999, 2003 e 2004.

Martínez, S. R. (dir.)(2002) - El sector de los servicios avanzados a las empresas en Asturias. Estudio de la situación, perspectivas y necesidades, Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias.

Mas, M. e outros (2002) – Capital Humano. Séries 1964-2001, Bancaja, Valência.

Serrano, L e Pastor, J. M. (2001) – El valor económico del capital humano en España, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas e Bancaja.

Xunta de Galicia (1999) - Plan Estratéxico de Desenvolvemento Económico de Galicia 2000-2006.

CAPÍTULO 7

COMPETITIVIDADE E INNOVACIÓN NO SECTOR TURÍSTICO: UNHA NOVA OPORTUNIDADE DE AVALIACIÓN DOS RECURSOS ENDÓXENOS

Xulio Pardellas e Carmen Padín

Universidade de Vigo

Xerardo Pereira e Antonio Sousa Silva

Universidade Tras-Os-Montes e Alto Douro

1. Introdução.

Nos últimos anos, o sector turístico caracteriza-se, à escala mundial pela combinação de uma economia fraca e um alto nível de incerteza e insegurança, em função dos problemas derivados dos últimos actos terroristas e especialmente depois da guerra do Iraque. Não é difícil constatar também uma deterioração económica na maior parte dos países ricos, que afecta de modo desigual aos intercâmbios comerciais, entre eles o turismo que tem uma incidência mais visível no momento actual, em contraste com o período de bonança e crescimento da actividade turística nos anos 90.

Na Península Ibérica, os destinos mais afectados por esta queda são, sem dúvida, os de sol e praia do Leste e Sul: Catalunha, Valência, Andaluzia e o Algarve. Na actualidade, a resposta, a médio prazo, dos turoperadores parece continuar a ser a estratégia iniciada depois do 11 de Setembro de 2001: dar preferência à rendibilidade, face ao volume de facturação. Esta decisão implica um estrito controlo dos custos, uma reorientação das actividades para produtos e mercados mais rendíveis e uma flexibilização da

oferta, para responder rapidamente às mudanças no comportamento da procura e do mercado. Pode, assim, observar-se um notável crescimento da oferta de pacotes turísticos abertos ou modulares (o turista escolhe, no destino, os produtos ou rotas) e também alternativas ao hotel (nem sempre com garantias de qualidade). Pelo seu lado, as administrações nacionais e regionais tentam apoiar e defender o sector turístico, em cada território, com planos de acção mais ou menos apropriados aos problemas. Por exemplo, promovendo a melhoria dos serviços nas cidades ou assumindo custos de promoção dos destinos, ainda que nem sempre coordenados com o próprio sector, pelo que, muitas vezes, se duplicam esforços desperdiçando os recursos financeiros.

No que diz respeito à euroregião Galiza-Norte de Portugal, os efeitos da crise são menos evidentes por vários motivos, entre os quais se podem citar: a escassa definição do seu modelo turístico, a mínima relevância dos mercados emissores europeus ou mesmo as dificuldades na análise estatística. Dentro deste contexto, o presente estudo tenta dar uma visão de conjunto sobre o sector, considerando o desafio geral que marcará a evolução da UE (nos próximos dez anos), até ao ano 2014, sob as directrizes de convergência, competitividade e cooperação.

É bem lógico que os problemas actuais sejam bem diferentes dos que apareciam na análise e nas propostas do estudo realizado em 1993, pelo Eixo Atlântico. Na altura, o turismo não representava um sector muito relevante na configuração das estratégias para as cidades do Eixo Atlântico, que precisavam consolidar ainda o seu papel dinamizador no desenvolvimento da euroregião, e, de facto, uma das principais conclusões daquele estudo apresentava o turismo de negócios, com localização eminentemente urbana, como uma das potencialidades do Eixo. Pelo contrário, hoje o turismo aparece integrado por um conjunto de actividades criadoras de emprego neto e notavelmente dinamizadoras da economia. Isto acontece devido ao seu carácter transversal com o resto dos sectores, mas também ao uso dos recursos e à própria configuração do território. Com este enfoque, neste estudo o sector turístico será analisado sob a perspectiva do seu papel na melhoria do processo de convergência das regiões da Galiza e o Norte de Portugal, com a média da UE. Adoptaremos igualmente uma visão da capacidade para integrar a inovação como factor de competitividade nesse processo. Outro objectivo do estudo será o reforço da cooperação transnacional.

Por outro lado, não há dúvida de que, apesar dos importantes avanços obtidos desde a criação da Comunidade de Trabalho Galiza- Região Norte de Portugal, em 1991, ainda persistem destacáveis diferenças estruturais e administrativas entre as duas regiões. Estas diferenças dificultam uma análise estatística homogénea, mas, apesar disso, a equipa de investigação tentou apresentar uma imagem conjunta da actividade turística, com o absoluto respeito pelos traços identificadores das regiões, que, longe de serem um problema, são um dos seus recursos fundamentais.

O estudo fica assim estruturado em quatro grandes capítulos. No primeiro, apresentamos as principais mudanças provocadas pela evolução do sector nos últimos cinco anos, tanto no que diz respeito às características da oferta, como às tendências da procura. No segundo capítulo e tendo em atenção estas mudanças, fazemos uma análise mais detalhada dos factores que influenciam a competitividade geral do

sector, de acordo com os objectivos de convergência, marcados pela Comissão Europeia na sua última cimeira de Lisboa. O terceiro capítulo aborda a configuração territorial do uso dos recursos, analisando geograficamente as actividades turísticas, em função dos modelos que condicionam a utilização actual e potencial daqueles recursos, e finalmente o quarto capítulo apresenta uma comparação dos índices de potencial turístico das cidades do Eixo, considerando vários factores agregados aos recursos, como o equipamento e as infra-estruturas, o que demonstra o carácter transversal do sector.

2. Análise dos cambios.

2.1. A evolución das actividades turísticas en Galicia.

O sector turístico mostra un escenario de continuos e ás veces complexos cambios, compartindo variables doutros sectores económicos e acusando o impacto de factores diversos, non sempre económicos, que condicionan a sua evolución e inciden nas suas transformacións. Os trazos actuais do turismo galego expresan esa dinámica e evidencian tamén o conflicto entre un modelo inercial arredor de tópicos tradicionais na península ibérica –o seu principal mercado emisor-, como son as brancas praias, a verde paisaxe e o marisco, en contraste cunha demanda madura, esixente e cada vez mellor informada, á que compre satisfacer axeitadamente, so pena de quedar ancorados naquela inercia periférica.

Desde logo, a presión destes novos consumidores, unha prefesionalidade crecente nos empresarios das cidades e unha progresiva toma de conciencia das administracións locais con respecto á potencialidade do turismo para contribuir ao desenvolvemento das áreas rurais, están abrindo camiño a novos proxectos e iniciativas, que aproveitan o financiamento europeo e facilitan un proceso acelerado de transformación, polo dagora ainda un pouco indefinido.

No contexto europeo desa evolución, debemos considerar os cambios inducidos polo proceso de integración e liberalización na circulación de bens, servicios, e capitais coa desaparición das fronteiras, que sen dúbida constitúen elementos clave para explicar os cambios. No sector turístico, eses elementos foron fundamentais nas infraestructuras de comunicación, na cualificación da man de obra, e en xeral nos aspectos relacionados coa xeración de economías de escala positivas. A globalización, coas facilidades de acceso á información, crea un novo escenario, que para as actividades turísticas e comerciais en Galicia implica o desafío de avanzar no desenvolvemento das potencialidades existentes e superar as limitacións e debilidades. Neste apartado tentaremos unha achega á interpretación daqueles cambios, así como á estimación das tendencias derivadas deste proceso

1. Trazos da evolución da oferta.

Recuperando a análise sobre a competitividade e os datos que siguen, podería afirmarse que a oferta turística actual en Galicia está marcada por un proceso de tránsito que parte das inercias antes citadas, pero ganando velocidade co impulso innovador das cidades e coas estratexias territoriais de creación e consolidación de novos productos turísticos. Como vemos no cadro I, a pesar de que o aloxamento de hostais e pensións mantén un peso relevante no conxunto, hai un maior crecemento dos hoteis,

especialmente no número de prazas, o que é consecuente coa tendencia en toda España e nas previsións da nova regulación sobre establecementos turísticos, que obrigará á transformación e mellora das categorías inferiores. A aplicación desa normativa debería mudar a situación porcentual deste momento na que o conxunto das categorías máis baixas supoñen case o 90% das instalacións totais (cadro II).

Cadro VII.1 . Cambios nos establecementos e prazas de aloxamento en Galicia.

	1999		2003			
	Establec	Prazas	Establec	% var.	Prazas	% var.
Hoteis	455	33.306	581	27.7	40.420	20.2
Host. e pensións	654	17.237	737	12.7	18.175	5.4
Cámping	109	33.004	112	2.7	33.314	0.9
Apartamentos	33	1.669	54	63.6	2.185	30.9
T. rural	245	2.622	444	81.2	5.017	91.3
Total	1498	87.838	1.928		99.111	

Fonte: web Turgalicia, IGE.

Cadro VII.2. Establecementos de aloxamento abertos por categorías.

Galicia	Categorías					
Anos	5	4	3	resto	%	Total
1999	3	26	64	1.129	92.4	1.222
2000	3	32	68	1.248	92.3	1.351
2001	3	36	73	1.251	91.8	1.363
2002	3	36	75	1.120	90.7	1.234
2003	5	44	87	1.198	89.8	1.334

Fonte: INE

Destaca igualmente a singular evolución do turismo rural (cadro I), que desempeña xa un papel relevante na atracción de demanda, sobre todo na satisfacción dos segmentos escasamente interesados polo modelo de sol e praia, ainda que, como xa foi apuntado, precisa un salto cualitativo na sua estratexia de creación de ofertas combinadas para constituir un factor fundamental na xeración de ingresos e renda no medio rural, o que significaría a posibilidade de frenar o proceso de despoboación. Na actualidade pode considerarse que esta oferta define un modelo de turismo "verde" con importantes perspectivas de crecemento e consolidación.

Pola sua parte, o impulso das cidades pode comprenderse mellor observando a situación actual da sua estructura de aloxamento turístico (cadro III), onde destaca claramente o papel xogado pola capital, Santiago, non só co maior número de establecementos, senón tamén cos de superior calidade, o que de acordo con algúns autores ten un efecto positivo na atracción da demanda cara o resto das categorías (Rey 1998). Pontevedra e Vigo concentran unha elevada oferta en número como cidades centro do destino Rías Baixas, pero con maioría de establecementos de inferior categoría, da que se distancia sen embargo, a cidade da Coruña onde a mitade dos seus hoteis están no segmento de calidade superior.

Estes datos avanzan estratexias diferenciadas ainda que non totalmente definidas no conxunto e con trazos certamente confusos. O maior número de hoteis de superior categoría na Coruña e Santiago semella confirmar a sua aposta polo modelo de turismo "urbano", dentro dos dominios de negocios e cultura, mentras que Pontevedra e Vigo mostran a situación menos delimitada pola sua estructura de categorías. En lóxica e tendencialmente, o seu modelo debería decantarse nos mesmos vieiros que as outras cidades, presentando además un factor singularmente positivo na sua proximidade xeográfica, na sua complementariedade social e económica e máis na posibilidade de establecer acordos serios de combinación de productos, o que as situaría nunha posición máis competitiva.

Cadro VII.3. Estructura hoteleira nas cidades do Eixo Atlántico (2003)

Hoteis	5	4	3	Outros	Total
CORUÑA	1	8	2	7	18
FERROL	-	1	3	4	8
SANTIAGO	4	6	10	19	39
VIGO	-	7	7	20	34
PONTEVEDRA	-	2	2	6	10
LUGO	-	1	3	9	13
OURENSE	-	3	1	7	11
VILAGARCÍA	-	1	1	3	5
MONFORTE	-	1	-	5	6

Fonte: web Turgalicia.

A panorámica do sector debe completarse coa oferta complementaria de restauración (cadro IV), que neste caso mostra con maior claridade a evidencia dos contrastes entre modelos e productos. Aqui aparece nidiamente un dos problemas máis serios da actividade turística en Galicia, xa que aquela oferta maioritaria de establecementos de restauración con dous ou menos garfos de categoría, non pode dar unha razonable calidade do servicio, situación oposta ao desafío tendencial antes citado da oferta hoteleira.

Cadro VII .4. Estructura da restauración nas cidades do Eixo Atlántico (2003)

Restaurantes	5	4	3	2	1	Total
A Coruña	-	2	1	77	226	306
Ferrol	-	-	-	15	43	58
Santiago	1	1	-	93	271	364
Lugo	-	-	1	44	147	192
Monforte	-	-	-	11	32	43
Ourense	-	-	-	29	91	120
Pontevedra	-	-	-	22	110	132
Vigo	-	-	2	93	574	669
Vilagarcía *	-	-	-	6	30	36

Fonte: Elaborado cos datos do Plan Galego de Estadística

(*datos de Turgalicia + pax web do concello)

2. Caracterización tendencial da demanda.

Ainda constituindo o factor condicionante básico dos cambios que observamos na oferta, a chegada de turistas a Galicia non mostra sen embargo, uns trazos abondo definidos como para permitirnos establecer en rigor a caracterización dos seus propios cambios. Varios estudios coinciden en destacar como factor fundamental nesta análise a reformulación da imaxen de Galicia ao través dos Xacobeos desde 1993 (Lois e Santos 2000; Hernández 2000), que significaron un punto de inflexión na evolución da entrada de turistas e para o conxunto do sector, mantendo a partir dese momento unha distribución secuencial de picos máximos en cada Ano Santo, descensos despois e recuperación na proximidade da seguinte celebración xacobea, tal e como pode observarse no cadro V, coa evolución dos vaixeiros aloxados en hoteis desde o último Xacobeo en 1999, que mostra a caida dos 3,6 millóns de aloxamentos nese ano a 3,3 no 2000, para iniciar logo un crecemento paulatino ata o 2003, ano que sen embargo, debe analizarse singularmente marcado polos efectos do desastre do petroleiro Prestige en novembro do 2002, que influiron negativamente na afluencia de visitantes e tronzaron a liña ascendente desde o 1999 (cadro VI).

Cadro VII.5. Evolución dos viaxeiros aloxados en hoteis

	Totales	Españois	Estranxeiros
1999	3.620,457	3.097,051	523.406
2000	3.373,382	2.775,664	598.018
2001	3.498,538	2.850,281	648.257
2002	3.525,554	2.863,891	661.663
2003	3.501.446	-	-

Fonte: IGE (non detalla a procedencia en 2003)

Cadro VII.6. Datos comparativos desde o Xacobeo 99

	1999		2003	
	Viaxeiros	Pernoctacións	Viaxeiros	Pernoctacións
A Coruña	1.509.121	2.249.704	1.310.368	1.310.368
Lugo	397.769	528.067	334.616	479.440
Ourense	230.707	379.613	266.848	453.073
Pontevedra	1.482.860	2.809.717	1.107.037	2.645.698
Galicia	3.620.457	5.967.101	3.018.870	5.928.695

Fonte: IGE. Enquisa Continua de Ocupación Hoteleira.

Como podemos ver no cadro V, apenas un 14.5% dos viaxeiros aloxados en hoteis proceden de máis aló dos Pirineos, e agregando no cadro VI, as porcentaxes de asturianos, casteláns e galegos, obtemos unha taxa de vecindade superior ao 43%, o que non diferencia en exceso a Galicia doutros destinos peninsulares e europeos, pero conleva un notable risco de permanecer como “destino descoñecido” ou “destino irrelevante” para mercados emisores máis dinámicos e interesantes desde o punto de vista do crecemento dos ingresos neste sector.

Cadro VII.7. Procedencia dos viaxeiros españois aloxados en hoteis.

	Andalucía	Asturias	Cast y León	Cataluña	Galicia	Madrid	Outras
1999	6.06	5.54	6.44	8.72	31.18	18.42	23.58
2000	5.73	5.63	5.67	9.23	36.51	17.94	19.28
2001	5,50	6,16	6,51	8,66	35,49	18,41	19,27
2002	5,18	5,72	6,24	8,07	37,87	17,77	19,15

Fonte: INE.

Con todo, se cruzamos os datos de Turgalicia (2003) cos da nosa propia investigación (Pardellas e Padín 2003), resulta que arredor dun 30% dos turistas que se desprazan a Galicia non manifestan estar motivados en primeiro lugar pola praia, e como resposta múltiple, máis dun 52% veñen atraidos pola tranquilidade e o relax e tamén un 65% están interesados sobre todo polas festas e a gastronomía. Podería deducirse en consecuencia, que unha elevada taxa de visitantes son potenciais consumidores de productos turísticos diversos e/ou combinados, non necesariamente unidos aos recursos do litoral.

Unha aparente confirmación desta tendencia aparece expresada na evolución das cifras referidas ao TER (cadro VIII), que mostra un crecemento continuado tanto en instalacións e prazas ofertadas, coma no número de pernoctacións rexistradas, e semella un indicador da consolidación do modelo denominado "turismo verde".

Cadro VII.8. Evolución do turismo no espacio rural (TER)

	Instalacións	Prazas Ofertadas	Pernoctacións
1999	237	2.403	184.665
2000	279	2.832	193.213
2001	335	3.479	223.541
2002	392	4.216	270.741

Máis evidente é a importancia do factor estacional que deriva loxicamente do modelo turístico xeralizado en toda Europa desde os anos 60 e que en Galicia podería ter unha doble interpretación, por unha parte na poderosa atracción das Rías Baixas, limitada aos meses de verán, e pola outra, na presencia da península como principal mercado emisor cara este destino (cadro IX). Cos datos da D.X. de Turismo, os meses de xuño, xullo, agosto e setembro concentran unha media do 70% de ocupación, fronte ao 59% no resto do ano, o que ademáis de significar un grave problema de infrautilización da capacidade de aloxamento, dificulta a rentabilidade dos negocios e inflúe na falta de cualificación dos empregados, que son eventuais na maioría dos casos a causa da estacionalidade.

Cadro VII.9. Taxa de ocupación dos hoteis.

	En.	Feb.	Mar.	Abr.	May	Jun.	Jul.	Agos.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Anual
2002	29'1	34'7	51'3	48	52'3	60'2	68'4	89'9	69	58'8	42	35'5	53'2
2003	25	34	45	51'8	51'1	60	67'5	87'5	64	56'7	42	38'2	51

Fuente: D.X. de Turismo. Xunta de Galicia.

Como resume pode decirse que a evolución da oferta turística en Galicia presenta unha clara diferencia positiva para as cidades, ainda que o peso do aloxamento e a restauración de inferior calidade sigue a ser un pesado lastre para a mellora da sua imaxe xeral. Pola sua parte, a demanda mostra unha elevada taxa de concentración tanto xeográfica, como temporalmente, o que constitúe un trazo negativo a modificar con preferencia nos vindeiros anos.

2.2. As mudanças: a oferta e a procura turística no norte de Portugal

A análise realizada tem como base principal estatísticas oficiais e alguns dados quantitativos de elaboração própria. Focamos a atenção nas mudanças acontecidas nos anos mais recentes e nas cidades do Eixo, mas também prestamos atenção ao turismo rural, pois cremos que, nas regiões em causa, este tem uma forte influência na diversificação da oferta e, paradoxalmente, no consumo de cidades por esse tipo de turistas. Os dados empíricos aqui fornecidos servirão como fundamentação das interpretações realizadas no próximo capítulo, que tratará dos factores de mudança e inovação do turismo. Iniciamos esta parte pela análise da oferta de alojamento, analisando depois a procura e finalmente comparando o Norte de Portugal com a Galiza.

A) A OFERTA TURÍSTICA.

A oferta de alojamento turístico no Norte de Portugal inclui hotéis, pensões e outros estabelecimentos (hotéis-apartamentos, apartamentos turísticos, aldeamentos turísticos, os motéis, as pousadas e as estalagens). Não são incluídos aqui parques de campismo e colónias de férias. No quadro que se segue podemos observar, em termos quantitativos, a evolução deste tipo de oferta:

Quadro VII.10. OFERTA DE ALOJAMENTO HOTELEIRO:
Evolução do n.º de estabelecimentos hoteleiros.

Cidade	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Braga	18	17	19	21	18	20	22
Bragança	13	13	13	13	13	13	13
Chaves	17	16	17	16	16	15	15
Guimarães	11	11	9	8	9	10	11
Peso da Régua	3	3	3	4	4	4	4
Porto	90	88	87	92	89	90	95
Viana do Castelo	20	20	18	18	18	15	18
Vila Nova de Gaia	12	12	13	14	14	14	14
Vila Real	5	5	5	6	6	5	5
Total nas cidades do Eixo Atlântico	189	185	184	192	187	186	197
TOTAL da Região Norte	383	391	390	395	393	392	436

Fonte: INE e DGT.

Uma vez analisado o quadro anteriormente exposto, podemos afirmar o seguinte:

a) A oferta hoteleira nas cidades do Eixo Atlântico português pouco se alterou nos últimos 6 anos.

b) A oferta hoteleira nas cidades do Eixo português representava em 2002 45,18% de toda a oferta hoteleira do Norte de Portugal.

c) A cidade do Porto liderava a oferta hoteleira de 2002, com 21,78% da oferta turística do Norte de Portugal.

d) As cidades do Eixo litoral (Porto, Gaia e Braga principalmente) são as que mais aumentaram a oferta hoteleira.

e) Com dados ainda provisórios de 2003 (fonte: INE) podemos afirmar que o número de estabelecimentos hoteleiros, em toda a Região Norte de Portugal, é de 435, o que representa a perca de 1 estabelecimento, relativamente a 2002, e o estancamento da oferta.

Para compreender melhor a oferta de alojamento, devemos analisar a variável "capacidade de alojamento hoteleiro". No quadro seguinte apresentamos uma comparação entre o ano 1996 e os anos 2001 e 2002:

Quadro VII.11. CAPACIDADE DE ALOJAMENTO NOS ESTABELECIMENTOS HOTELEIROS.

Cidade	N.º de quartos em 1996	N.º de quartos em 2001	N.º de camas em 1996	N.º de camas em 2001	N.º de camas em 2002
Braga	731	785	1501	1676	1773
Bragança	317	290	634	610	614
Chaves	621	570	1375	1195	1175
Guimarães	381	396	767	880	864
Peso da Régua	113	177	219	368	365
Porto	3533	3735	7138	7496	8289
Viana do Castelo	692	555	1450	1132	1208
Vila Nova de Gaia	663	741	1493	1644	1637
Vila Real	201	275	386	550	542
Total nas cidades do Eixo	7252	7524	14961	15551	16467
TOTAL na Região Norte	12792	13776	26489	29523	31308

Fonte: Anuário Estatístico da Região Norte (1997), DGT e INE (2001)

Do quadro anteriormente exposto, depreende-se o seguinte:

a) A capacidade de alojamento hoteleiro tem aumentado, desde 1996, em cidades como Braga, Guimarães, Porto, Gaia, e Vila Real.

Confirma-se a primazia do Eixo urbano litoral, não apenas em termos de oferta de estabelecimentos, como também em termos de capacidade hoteleira. A este Eixo temos que acrescentar o aumento na oferta da

capacidade, nas cidades interiores de Vila Real e Peso da Regua, enquadradas numa zona que foi declarada património mundial. Pelo contrário, as cidades interiores de Chaves e Bragança tem diminuído a capacidade de alojamento, mas também Viana do Castelo, um caso paradoxal no Eixo litoral.

b) A capacidade de alojamento nas cidades do Eixo Atlântico português era, em 2002, de um 52,59% sobre a oferta total da Região Norte, o que significa que as 9 cidades do Eixo concentram algo mais da capacidade de alojamento hoteleiro.

c) Em 1996, o número de vagas, por estabelecimento hoteleiro, era nas cidades do Eixo Atlântico portugês, de 79,15.

d) Em 2002, o número de vagas, por estabelecimento hoteleiro, era nas cidades do Eixo Atlântico, de 83,58.

e) Em 1996, o número de vagas, por estabelecimento hoteleiro, era na Região Norte de 69,16.

f) Em 2002, o número de vagas, por estabelecimento hoteleiro, era na Região Norte de 71,80.

Com dados ainda provisórios, podemos afirmar que a capacidade de alojamento de toda a Região Norte de Portugal tem aumentado, em 2003, 1,7% (mais 538 camas) face ao ano 2002. O número total de camas, em 2003, era de 31846, segundo dados do INE, o que representava uma média de 73,20 vagas, por estabelecimento hoteleiro. Este último dado confirma que, desde 1996, os estabelecimentos hoteleiros têm aumentado muito pouco o número de vagas, por estabelecimento.

Uma outra variável importante para compreender melhor a oferta turística é a tipologia de alojamentos. A região Norte apresenta a seguinte tipologia de alojamentos:

Quadro VII.12. OFERTA DE ALOJAMENTO NO NORTE DE PORTUGAL (2003):
Tipos de alojamento, número de estabelecimentos por tipo e capacidade.

Tipo	N.º de estabelecimentos	Capacidade (N.º de camas)
Hotéis	107	16597
Hotéis-apartamentos	3	726
Pousadas	11	596
Estalagens	23	1205
Motéis	6	496
Pensões	272	11785
Aldeamentos turísticos	1	120
Apartamentos turísticos	12	321
Total geral	435	31846

Fonte: INE.

Podemos observar no quadro exposto anteriormente o grande peso quantitativo das pensões na oferta turística do Norte de Portugal (62,5%). Isto matizar-se-á com o peso da capacidade de alojamento dos hotéis, que é de 52,11%, face a 37% da capacidade das pensões. Longe de leituras negativistas da oferta turística das pensões (ex.: Fórum de Trás-os-Montes e Alto Douro, 2000), há que destacar que o modelo das "pensões com encanto" da cidade de Santiago de Compostela poderia ser talvez um bom modelo para o Norte de Portugal, conjugando hospitalidade com bom serviço. Para além disso, este modelo distribuiria riqueza social e territorialmente.

Um aspecto inovador da oferta turística da região Norte é o turismo em espaço rural, que representava, em 2002, 42,7% da oferta portuguesa, em número de estabelecimentos. O turismo rural nasce em Portugal há aproximadamente 30 anos como alternativa à oferta turística de sol e praia, revitalizando o espaço rural e redefinindo-o como espaço turístico. Entre 2001 e 2002, a região Norte de Portugal aumentou em 31,4%, a oferta de estabelecimentos (fonte: DGT). Este aumento também se verificou entre 2002 e 2003, pois o número de estabelecimentos passou de 372 para 412 (+10,8%). Neste período, o número de camas aumentou de 3568 para 3992 (+11,9%), consolidando a oferta TER. No quadro seguinte, podemos observar com detalhe, e com dados apenas de 2002, a oferta de estabelecimentos, quartos e camas nas cidades do Eixo Atlântico, em toda a Região Norte e em Portugal:

Quadro VII.13. Estabelecimentos, Quartos e Capacidade de Alojamento no Turismo em Espaço Rural em 31.12.2002.

CONCELHOS	Estabelecimentos						Total de Quartos	Capacidade de Alojamento total
	Total	Turismo Rural	Turismo de Habitação	Agro-turismo	Casas de Campo	Turismo de Aldeia		
	Nº							
Portugal	866	359	243	145	116	3	4 351	8 579
Norte	372	178	114	47	33	-	1 826	3 594
Braga	6	3	3	-	-	-	29	58
Bragança	4	3	-	-	1	-	14	28
Chaves	10	7	-	3	-	-	60	120
Guimarães	8	2	5	1	-	-	36	71
Peso da Régua	-	-	-	-	-	-	-	-
Porto	-	-	-	-	-	-	-	-
Viana do Castelo	23	9	7	4	3	-	115	230
Vila Nova de Gaia	2	1	1	-	-	-	7	14
Vila Real	6	4	2	-	-	-	20	40

Fonte: Direcção Geral do Turismo.
Nota: Os dados apresentados abrangem apenas os estabelecimentos classificados na Direcção Geral do Turismo.

Claro está que o quadro anterior não reflecte bem a realidade do fenómeno no Norte de Portugal, visto que os estabelecimentos de turismo, em espaço rural, se localizam nas periferias das cidades. E que estrutura apresenta a oferta TER na região Norte de Portugal?

ANO 2003	N.º de estabelecimentos	N.º de quartos	N.º de camas
Turismo de Habitação	115	639	1270
Turismo rural	194	908	1789
Agroturismo	50	293	582
Casas de campo	52	169	323
Turismo de aldeia	1	14	28
Total	412	2023	3992

A região Norte de Portugal continua a ser a região com maior capacidade de alojamento, com 44% dos alojamentos TER de todo o país, em 2003. Esta estratégia de oferta compreende-se bem se pensamos que o Norte de Portugal não é um destino turístico preferente de sol e praia. A base da oferta é fundamentalmente a empresa familiar (Vareiro, Pardellas e Padín, 2002), com uma taxa de titularidade feminina bastante alta (Ribeiro, 2003: 211). Destacam-se dois tipos primordiais de alojamento: a) o turismo rural, que é um serviço de hospedagem prestado a turistas, em casas rústicas particulares, que, pelo seu traçado, materiais construtivos e demais características, se integram na arquitectura típica regional; b) o turismo de habitação, que é um serviço de hospedagem prestado a turistas, em casas antigas particulares, que, pelo seu valor arquitectónico, histórico ou artístico, são representativas de uma determinada época, nomeadamente os solares e as casas apalaçadas. Esta estrutura de alojamento TER é resultado do empreendimento que a Direcção Geral de Turismo iniciou nos anos 1970, incentivando alguns proprietários de solares de regiões como o Minho a disponibilizá-los como alojamentos turísticos (Ribeiro, 2003).

Um outro aspecto fundamental da oferta, além do alojamento, é o conjunto de produtos turísticos disponíveis para serem consumidos e experienciados pelos turistas. Uma análise detalhada das páginas Web das cidades do Eixo Atlântico permite-nos chegar à seguinte síntese dos produtos turísticos disponibilizados:

Quadro VII.14. OFERTA DE PRODUTOS TURÍSTICOS NAS CIDADES DO EIXO ATLÂNTICO SEGUNDO AS PÁGINAS WEB CAMARÁRIAS.

Cidade	Web	Património Cultural: monumentos, museus, festas,	Gastronomia	Artesanato	Alojamento	Restauração	Património Natural	Lazer, eventos culturais e des-porto	Visitas guia-das	Línguas da página Web
Braga	www.cm-braga.pt								Sim (Centro de Interpretação Porta de Braga)	Português, inglês
Bragança	www.cm-branganca.pt	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim			Português
Chaves	www.cm-chaves.pt	Sim	Sim	Sim				Sim		Português
Guimarães	www.cm-guimaraes.pt	Sim	Sim	Sim	Sim			Sim	Sim	Português, francês, inglês, espanhol
Peso da Régua	www.cm-peso-regua.pt		Sim	Sim	Sim	Sim		Sim		Português
Porto	www.cm-porto.pte www.portoturismo.pt	Sim						Sim	Sim	Português, inglês, espanhol
Viana do Castelo	www.cm-viana-castelo.pt	Sim			Sim	Sim	Sim	Sim		Português, espanhol, inglês, francês
Vila Nova de Gaia	www.cm-gaia.pt	Sim	Sim		Sim		Sim	Sim	Sim	
Vila Real	www.cm-vilareal.pt	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		

No quadro anterior podemos observar como a oferta de produtos turísticos tem um grande relevo nas páginas Web camarárias. No entanto, esta oferta de produtos turísticos peca, nalgum caso, pela falta de tradução para outros idiomas que não o português. Notamos também a escassez da promoção de produtos e recursos muito valorizados pelos visitantes. Um exemplo desta falta de informação são os restaurantes, que, em 2004, representam a seguinte oferta por cidades:

Quadro VII.15. NÚMERO DE RESTAURANTES NAS CIDADES DO EIXO ATLÂNTICO (2004)

MUNICÍPIO	Número de restaurantes em 2004
Braga	253
Bragança	65
Chaves	98
Guimarães	207
Peso da Régua	36
Porto	537
Viana do Castelo	140
Vila Nova de Gaia	273
Vila Real	110
TOTAL	1719

Fonte: http://www.paginasamarelas.pt/

Ainda que nem todos os restaurantes se localizem nos sítios de visita turística, e nem todos sejam frequentados por turistas, consideramos que são um elemento capital de uma oferta turística, uma vez que a gastronomia se converteu, nos contextos em estudo, numa experiência turística de primeira ordem. Comer não só é uma necessidade primária, mas também de reconstrução da sociabilidade, algo praticado pelos turistas.

Uma outra carência observada nas páginas Web camarárias é a reduzida oferta de visitas guiadas, orientadas para a construção de um olhar do visitante. Este ponto é cada vez mais importante no desenvolvimento de uma oferta turística integrada.

B) A PROCURA DE ALOJAMENTO TURÍSTICO NO NORTE DE PORTUGAL.

Em linhas gerais e para toda a Região Norte de Portugal, podemos afirmar que as dormidas em estabelecimentos hoteleiros aumentaram entre 1997 e 2001 quase em médio milhão, o que representa um acréscimo de 19,60% em relação a 1997. Mas, a partir de 2001, o panorama mudou. Se, em 2001, se produziram 3.046.000 dormidas, em 2002 produziram-se 3.262.430, continuando o acréscimo da procura, mas, em 2003 produziram-se apenas 3.145.780 dormidas, o que representa uma queda de –3,6%.

Relativamente aos hóspedes de 2001, verificou-se um aumento de 246527, 17,39% em relação a 1997. O problema continua na ocupação média que pouco tem aumentado e que ronda em média de 1,8 noites por hóspede. Uma análise mais detalhada permite-nos descobrir como, em 2001, as cidades de Chaves, Porto e Viana do Castelo diminuem ligeiramente o seu número de hóspedes. Chaves e Viana do Castelo também

diminuem relativamente as dormidas, o que se correlaciona com a diminuição estatística no número de quartos oferecidos. Apesar disso, Bragança, ainda que diminuindo a sua oferta de quartos entre 1997 e 2001, acresce o número de dormidas. Em 2002, o Porto consolida-se como cidade mais procurada do Norte de Portugal, tanto em hóspedes como em dormidas. Viana do Castelo e Chaves continuam a perca do número de hóspedes. Pelo contrário, Gaia, Peso da Régua, Guimarães e Braga aumentam a procura de alojamento turístico.

Quadro VII.16. PROCURA DE ALOJAMENTO NAS CIDADES DO EIXO ATLÀNTICO: Dormidas, Hóspedes e ocupação média.

Cidade	Dormidas em 1997	Dormidas em 2001	Dormidas em 2002	Hóspedes em 1997	Hóspedes em 2001	Hóspedes em 2002	Ocupação média em 1997	Ocupação média em 2001	Ocupação média em 2002
Braga	161239	199989	201411	98488	128810	129620	1,63 dias	1,6 dias	1,55 dias
Bragança	52932	54232	51786	41920	43791	43057	1,26	1,20	1,20
Chaves	102625	102389	97258	52368	51087	46205	1,95	2	2,10
Guimarães	81599	88081	97593	46511	49087	57503	1,75	1,8	1,69
Peso da Régua	23068	53621	54686	19697	38769	41552	1,17	1,4	1,31
Porto	878388	958581	1048462	502899	500533	560777	1,74	1,9	1,86
Viana do Castelo	115693	104214	103386	67445	64725	59429	1,71	1,6	1,73
Vila Nova de Gaia	168250	240069	234651	96874	145123	150336	1,73	1,7	1,56
Vila Real	46585	73185	67927	31835	39033	37642	1,46	1,9	1,80
Total das cidades do Eixo	1630379	1874361	1957160	958037	1060958	1126121	1,70	1,76	1,73
TOTAL da Região Norte	2546673	3046000	3262430	1417113	1663640	1845700	1,79	1,8	1,76

Fonte: Anuário Regional da Região Norte (1997), DGT e INE (2001 e 2002) e elaboração própria.

Nos quadros seguintes, podemos observar a procedência dos hóspedes, uma variável que permite compreender melhor a procura e a sua evolução:

Qudro VII.17. PROCEDÊNCIA DOS HÓSPEDES EM ESTABELECIMENTOS HOTELEIROS: 1996.

CONCELHOS	Total Geral	União Europeia (15)								E.U.A.
		Portugal	Alemanha	Espanha	França	Itália	Países Baixos	Reino Unido	Outros U.E.	
	Nº									
Continente, Açores e Madeira	28 063 287	8 100 911	5 207 667	1 457 476	932 461	679 261	1 429 603	5 589 441	2 393 079	489 376
Região Norte	2 546 673	1 555 240	130 290	221 361	125 315	73 085	56 097	111 170	81 461	32 382
Braga	161 239	96 419	8 294	18 751	7 860	7 800	2 494	2 958	4 082	2 746
Bragança	52 932	46 224	977	1 413	1 480	422	286	721	538	256
Chaves	102 625	92 594	554	5 357	1 415	219	222	532	323	233
Guimarães	81 599	35 790	7 077	7 096	5 332	5 324	2 070	4 907	5 010	3 198
Peso da Régua	23 068	22 024	102	84	150	28	65	333	130	19
Porto	878 388	460 960	52 929	82 578	46 975	37 253	18 796	32 763	38 848	15 604
Viana do Castelo	115 693	64 376	4 290	9 158	5 155	1 699	1 784	8 737	2 716	1 170
Vila Nova de Gaia	168 250	90 349	9 855	20 022	14 852	8 185	2 794	6 517	7 040	1 494
Vila Real	46 585	36 707	3 074	1 567	1 314	556	672	327	967	230

Fonte: Anuário Regional da Região Norte - 1997
Referência: INE, Estatísticas do Turismo, 1996

Quadro VII.18. PROCEDÊNCIA DOS HÓSPEDES EM ESTABELECIMENTOS HOTELEIROS: 2001

Hóspedes Entrados em Estabelecimentos Hoteleiros, segundo o País de Residência Habitual, em 2001.

CONCELHOS	Total Geral	União Europeia (15)								E.U.A.
		Total	Portugal	Alemanha	Espanha	França	Itália	Países Baixos	Reino Unido	
	Nº									
Portugal	9 392 446	8 430 650	4 458 591	730 069	755 836	375 043	329 281	263 064	1 007 312	259 473
Norte	1 663 640	1 546 817	1 101 893	55 392	151 027	67 209	50 399	28 425	53 346	23 161
Braga	128 810	123 346	87 154	3 154	11 525	6 501	10 247	1 089	1 975	1 243
Bragança	43 791	42 624	36 936	567	1 782	1 500	307	371	447	285
Chaves	51 087	49 860	42 216	396	4 905	775	129	259	754	242
Guimarães	49 087	42 851	24 518	2 370	4 544	2 532	3 075	1 307	2 878	1 884
Peso da Régua	38 769	37 917	34 059	697	604	591	182	165	834	121
Porto	500 533	432 247	236 635	27 702	60 965	25 666	24 191	14 085	23 335	13 662
Viana do Castelo	64 725	59 074	44 119	1 683	5 880	2 289	1 031	965	1 672	1 120
Vila Nova de Gaia	145 123	137 874	101 416	3 765	12 083	8 075	4 653	1 680	3 156	873
Vila Real	39 033	37 976	30 420	2 063	1 757	1 388	281	487	770	176

Fonte: INE, Estatísticas do Turismo.

Quadro VII.19. Dormidas em Estabelecimentos Hoteleiros, segundo o País de Residência Habitual, em 2002

	Total Geral	União Europeia (15)								E.U.A.
		Total	Portugal	Alemanha	Espanha	França	Itália	Países Baixos	Reino Unido	
CONCELHOS	Nº									
Portugal	34 208 968	31 132 455	10 646 274	4 104 649	2 068 414	1 156 272	779 743	1 825 183	7 406 249	625 476
Norte	3 262 430	2 988 991	1 959 010	128 577	346 327	141 676	104 304	58 298	155 414	49 314
Viana do Castelo	103 386	94 413	61 396	4 072	13 097	4 428	1 813	1 987	3 655	2 427
Braga	201 411	187 850	124 016	6 536	20 153	11 903	12 305	1 987	6 163	2 773
Guimarães	97 593	86 403	51 352	4 043	11 748	5 150	4 576	1 386	4 607	2 922
Porto	1 048 462	893 547	449 010	65 746	138 927	50 874	56 042	25 068	59 648	28 416
Vila Nova de Gaia	234 651	214 629	138 242	7 957	28 078	16 301	7 730	3 685	6 529	2 649
Peso da Régua	54 686	53 068	46 263	743	891	958	153	226	2 709	288
Vila Real	67 927	66 553	56 152	2 161	2 314	2 547	321	973	1 092	260
Bragança	51 786	50 627	44 430	567	2 097	1 435	309	366	646	325
Chaves	97 258	95 631	83 364	550	8 175	1 173	209	511	1 000	407

Fonte: INE, Estatísticas do Turismo.

Podemos afirmar que os turistas que visitam o Norte de Portugal procedem maioritariamente de Portugal. Em 1996, os turistas portugueses representavam 60,95%, mas em 2001 esta percentagem aumentou para 66,23%, devido, fundamentalmente, à redução da afluência de turistas estrangeiros, que passaram de 991.433 para 561.747 turistas. Este último dado deve fazer-nos reflectir sobre as razões desta queda.

Os principais países de procedência dos turistas estrangeiros são a Espanha, a França, a Alemanha, o Reino Unido, a Itália, os Países Baixos e os EUA. Em 2001 os franceses retiraram os alemães do 2º lugar do ranking de nacionalidade dos turistas estrangeiros. Em resumo, o turista estrangeiro do Norte de Portugal é europeu, mais em concreto da União Europeia. Em 2002, os espanhóis continuam a ocupar o primeiro lugar entre os turistas estrangeiros, sendo seguidos pelos britânicos, franceses, alemães, italianos, holandeses e norte-americanos.

Relativamente à procura de turismo rural na região Norte de Portugal, o número de dormidas tem aumentado muito ligeiramente desde 2001 a 2002, isto é, de 157582 para 157760, representando uma variação de 0,1% (fonte: DGT). Mas, de 2002 para 2003, a ocupação-cama diminui de 12,3% para 9,9%, sendo o período de Abril a Setembro o de maior procura. Em 2003, a procura caiu 8,7% na Região Norte, tendo um comportamento diferenciado ao longo do ano. Assim, durante os três primeiros meses baixou; cresceu nos quatro meses seguintes e caiu entre Agosto e Setembro. De 157760 dormidas, em 2002, passou-se para 144002 dormidas em 2003, o que representa uma quebra considerável na procura, que representava um 31,47% de toda a procura TER nacional, em 2003. O seguinte quadro ilustra a procedência dos turistas que frequentam o TER:

Quadro VII.20. PROCEDÊNCIA DOS TURISTAS RURAIS (2003)

País de Residência	Portugal	Norte de Portugal
Portugal	205627	80337
Alemanha	95348	10023
Reino Unido	29167	14219
França	24446	6214
Holanda	20665	9957
Espanha	20000	6393
EUA	14597	3578
Outros	46063	12235
Brasil	1574	1046
TOTAL	457507	144002 (31,47%)

Podemos afirmar que britânicos, alemães e holandeses são os turistas estrangeiros que mais frequentam o turismo em espaço rural, no Norte de Portugal, seguidos de espanhóis, franceses e norte-americanos. Aqui, observamos uma mudança face à procedência dos turistas no alojamento hoteleiro convencional, no qual os espanhóis e franceses lideram a procura. Também se observa uma diferença face ao que acontece no resto do país, onde os alemães são os mais frequentadores, seguidos de ingleses, franceses, holandeses e espanhóis.

3. FACTORES DE CAMBIO: COMPETITIVIDADE E INNOVACIÓN.

Resulta difícil separar ou aillar os factores que están a definir cambios importantes na evolución do sector turístico no conxunto da eurorrexión, dos que especificamente se poden observar nas cidades que configuran o Eixo Atléntico. É evidente hoxe que existen productos turísticos diferenciados que se promocionan ailladamente nuns casos (a oferta dunha cidade concreta), e combinadamente noutros (uma regiâo turística), cara os mercados emisores, polo que non é posible falar xa de cambios xenéricos, senón de cambios en destinos ou en productos, esto é, debemos falar de cambios na oferta das grandes cidades, ou de cambios na oferta das Rías Baixas ou na Costa Verde, ou cambios na oferta de turismo no espacio rural (TER). Esto significa que na análise dos factores de innovación e competitivdade compre un esforzo de síntese desa diversidade para presentar os cambios desde o punto de vista dos destinos-territorios, e sempre desde o enfoque do seu efecto na estructuración e reconfiguración da eurorrexión, ainda que as familias das variables que inflúen na competividade e na innovación resulten asimesmo diversas e requiran unha análise diferenciada.

Con todo, se a aplicación do concepto de competividade á problemática territorial (competitividade rexional e urbana), enfronta serias dificultades para o conxunto deste estudio estratéxico, non resultan menores para referise a un sector que como o caso do turismo, combina na sua práctica a existencia nun territorio con recursos endóxenos estrictos (natureza, monumentos, patrimonio cultural) e a utilización de capital humano e capital financieiro para a sua posta en valor, pero que poden importarse doutros territorios. Neste caso, operar con aquelas variables require necesariamente o equilibrio entre o nivel microeconómico (a calidade da xestión das empresas) e os niveis macroeconómico e institucional (a política turística de Galicia e Portugal), sempre dentro dun escenario tendencial optimista: a coordinación das citadas políticas turísticas cara obxectivos comúns na eurorrexión.

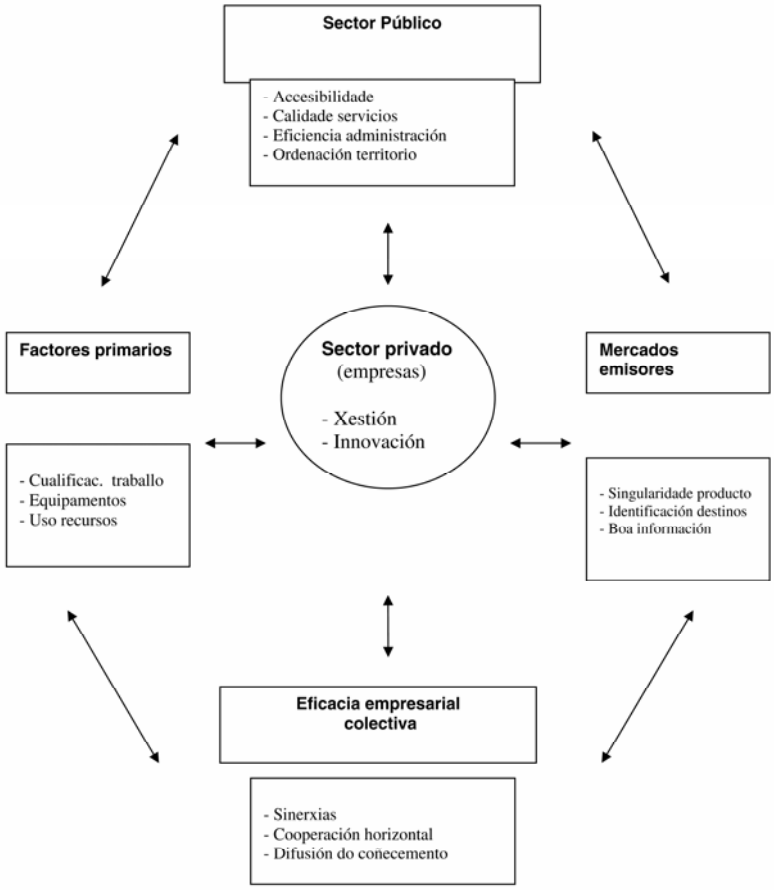
Neste traballo recoñecemos as últimas contribucións sobre o concepto de competitividade rexional (Camagui 2002, ECORYS 2003), que destacan a doble influencia dos niveis micro e macro citados, e que aplicados ao sector turístico ofrecen unha nidia interrelación, por canto non é posible disociar os procesos de mellora e innovación nas empresas (xeración de factores primarios, cualificación, organización), do conxunto de externalidades que encontran no territorio, esto é, os propios recursos turísticos existentes e máis as condicións de xeración de elementos loxísticos que facilitan tanto o uso daqueles recursos, como a aproximación aos mercados emisores, derivados da acción institucional.

Utilizando o esquema de Figueiredo e Silva (2004), tentaremos unha aproximación sistémica ás principais variables que afectan á competitividade do sector turístico na eurorrexión para unha análise posterior máis polo miúdo. Así, a figura 1 mostra as interrelacións entre o cerne da actividade turística, as empresas, e os catro grandes dominios de variables: a utilización dos factores primarios, a dinámica colectiva empresarial, o acceso aos mercados emisores e finalmente o funcionamento das institucións. A metodoloxía analítica que seguiremos estará centrada na tipificación das pautas de cambio, posteriormente na avaliación estratéxica do potencial da oferta e a identificación dos atrancos para desenvolver ese potencial e por último, na identificación das marxes e os efectos da intervención pública.

Non hai dúbida de que se comparamos o panorama actual do sector turístico na eurorrexión coa situación existente a principios dos 90, observaremos cambios evidentes e en moitos casos, en aspectos significativos con respecto por exemplo, ao exposto no Primeiro Estudio Estratéxico das Cidades do Eixo Atlántico (Figueiredo e Viña 1996). Desde o modelo de turismo litoral de sol e praia, e o outro modelo puramente pasivo na oferta das cidades, pasamos a un concepto activo do lecer, consecuente cunha oferta diversificada e cunha calidade nos servicios acorde coa madurez e as esixencias da nova demanda (Pardellas 2002). Na tipificación das pautas de cambio debemos ter en conta importantes contribucións nestes últimos anos (AECIT 2003; Ritchié 2003), e en consecuencia, diferenciaremos por unha parte ao sector privado, no que se analizan os indicadores de innovación, sinerxias, uso dos recursos, capital e promoción exterior, e pola outra parte, ao sector público, onde se centra a análise na provisión de infraestructuras e servicios, na política turística e finalmente, na elaboracióin e execución de normas de uso do territorio.

Fig. VII.1.

VARIABLES DE COMPETITIVIDADE NO SECTOR TURÍSTICO



Fonte: Adaptado de Figueiredo e Silva (2004)

3.1. INDICADORES ESTRUCTURAIS DO CAMBIO NO SECTOR PRIVADO.

a) A innovación.

Non é preciso recordar que a innovación como factor der competitividade destacou como unha preocupación fundamental nas conclusións dos obxectivos políticos da Cimeira de Lisboa sobre a idea da transformación da Unión Europea como o espacio máis competivivo no ámbito da globalización. Un sinúmero de autores teñen enfocado esta cuestión con respecto ás empresas turísticas (Swarbrooke 1998), e o mesmo Comité Económico e Social Europeo(CESE 1999).

No que se refire a Galicia, vemos como desde 1999 aumentou nun 60% o número de hoteis de 4 estrelas (cadro I), e podemos estimar polos informes da Confederación de Empresarios de Hostelería de Galicia (CEHOSGA), que case un 20% corresponden a modificacións de categorías inferiores. Pero cecais o indicador máis relevante neste apartado é o cambio experimentado no propio concepto e funcionamento das instalacións hoteleiras de alto nivel, que pasaron da vella descripción por metros cuadrados/persoas aloxadas, contando unicamente as habitacións e os salóns de descanso, a un concepto nidiamente funcional, onde conta a superficie de aloxamento, pero tamén outros servicios que se foron incorporando nas recentes instalacións, que afectan ao confort dos hóspedes nas condicións do aloxamento, e ao mesmo tempo, tendo en conta o elevado número deles que ao longo do ano debe trasladarse por razóns de traballo, ás facilidades para levalo a cabo.

Cadro VII.21. Hoteis abertos en Galicia por categorías.

	Categorías				
Anos	5	4	3	resto	Total
1999	3	26	64	1.129	1.222
2000	3	32	68	1.248	1.351
2001	3	36	73	1.251	1.363
2002	3	36	75	1.120	1.234
2003	5	44	87	1.198	1.334

Fonte: INE. Madrid.

Outro dato que se refire a este indicador é a entrada e o crecemento das cadeas hoteleiras de ámbito nacional ou internacional. As 7 cadeas con presencia en Galicia en 2003 (AC, HESPERIA, TRYP, NH, HUSA, MELIA e PALACE), contaban xa con 14 hoteis de 4*, o que significa un 32% do total desa categoría, introducindo novos servicios e equipamento, e configurando productos turísticos de seu, situándose como referencia da innovación tecnolóxica e a calidade para o conxunto do sector. En calquera caso, compre salientar que os dominios onde se poden observar cambios positivos na innovación siguen limitados á xestión hoteleira, mentras que na elaboración de productos que afecten á configuración de destinos, o modelo tradicional sigue a ser a situación dominante.

Pola sua parte, o turismo no espacio rural (TER), ainda constituindo unha oferta moi inferior á hoteleira en términos cuantitativos, presenta sen embargo, un interese crecente no modelo turístico galego e pode

aparecer como un referente importante na percepción da incorporación das novas tecnoloxías e da innovación en xeral no sector para certos segmentos de demanda con altos niveis de ingresos. Con todo, podemos ver tamén no cadro II, que as instalacións de maior calidade arquitrectónica (Pazos), apenas concentran o 15.4% do total de establecementos, pero ademais só un 48% deles aparece nos documentos oficiais da Xunta de Galicia con páxina web (www.turgalicia.es), e nengunha instalación aparece configurada como un producto completo, esto é, presentando unha estructura de oferta innovadora que resulte atractiva de seu para un segmento de demanda concreto.

Cuadro VII.22. Establecimientos de Turismo rural en Galicia (2003)

2003	Total	Pazos	Casas aldea	Casas labranza
Galicia	436	67	299	70
A Coruña	114	14	78	22
Lugo	122	15	77	30
Ourense	63	19	43	1
Pontevedra	137	19	101	17

Fonte: IGE 2003.

No que diz respeito á Regiâo Norte, a inovação é hoje um elemento estrutural da mudança e da competitividade (Rodrigues et al, 2003). No caso do turismo a inovação pode ser estudada através da análise da aposta da oferta turística em novos serviços (ex.: centros de negócios e congressos) e do recurso às novas tecnologias da informação para promocionar-se e captar novos públicos alvo. Sobre este último aspecto, o turismo é uma das actividades que mais rapidamente se integrou na dinâmica da nova economia, assente nas TIC, com a divulgação e comercialização dos seus produtos pela Internet, onde assumiu desde logo uma posição destacada. Isto permitiu, entre outras coisas, a criação de centrais de reservas de transportes aéreos e outros serviços turísticos, o que possibilitou um novo tipo de relação entre produtor e consumidor, isto é, que os consumidores comprassem bilhetes de avião e outros serviços através da Internet, sem necessidade de visitar as agências. Isto ajudou a reduzir as comissões pagas pelos consumidores às agências e também os preços do bilhete do transporte, mas também representou uma ameaça às agências de viagens convencionais.

Ainda assim a maior parte dos consumidores realiza as suas compras através de agências de viagens. Podemos afirmar que as agências de viagens asseguram mais de 50% das reservas de passagens aéreas, cerca de 30% da marcação do alojamento e são, ainda, a fonte principal de informação pré-viagem (Gouveia e Duarte, 2001). A Internet é um poderoso meio para o comércio electrónico, dentro do qual o turismo é líder mundial. Em 2003, do 38% dos indivíduos portugueses de 15 ou mais anos que tiveram acesso à Internet, 32% consultou sítios sobre férias. E de esse 32%, 9% fez reserva de férias, mais 1% do que em 2002. Em Portugal, verifica-se que quem mais consulta a Internet para informação turística são os jovens de entre 15 e 24 anos. Os maiores de 55 anos tendem ainda a reservar viagens através de agências (DGT, 2004). Por outro lado, paradoxalmente, só um 40% dos hotéis de 3 ou mais estrelas, em Portugal, dispõem de página web (fonte: Associação de Hotéis de Portugal). Em Portugal, é ainda largamente

insuficiente a utilização da Internet na divulgação, promoção e comercialização de produtos turísticos. De acordo com o relatório "A Hotelaria Portuguesa na Internet", em 2000, a Internet representou cerca de 5% do total do volume de negócios da hotelaria portuguesa (Gouveia e Duarte, 2001).

No caso da oferta de alojamento do Norte de Portugal, podemos observar o grande peso enquanto ao número das pensões na oferta turística do Norte de Portugal (62,5%). Isto matizar-se-á com o peso da capacidade de alojamento dos hotéis, que é de um 52,11%, face a um 37% da capacidade das pensões. Longe de leituras negativistas da oferta turística das pensões (ex.: Fórum de Trás-os-Montes e Alto Douro, 2000), temos que afirmar que o modelo das "pensões com encanto" da cidade de Santiago de Compostela, talvez, poderia ser um bom modelo para o Norte de Portugal, conjugando hospitalidade com bom serviço. Além mais este modelo distribui riqueza social e territorialmente. A diferença da Galiza, os hotéis do Norte de Portugal costumam a estar nas mãos de cadeias nacionais (ex.: Porto Bay, Pestana...) e com menos concentração de capitais. A semelhança do caso galego a inovação no caso da oferta de novos serviços é um facto cada vez mais extendido (spas, piscinas, centros de congressos, lojas comerciais, animação hoteleira).

Um aspecto inovador da oferta turística da região Norte é o turismo em espaço rural, que representava em 2002 42,7% da oferta portuguesa em número de estabelecimentos. A região Norte aumentou num 31,4% a oferta de estabelecimentos, entre 2001 e 2002 (fonte: DGT). A oferta TER também aumentou entre 2002 e 2003, pois de 372 passou a 412 estabelecimentos (+10,8%). O número de camas aumentou, entre 2002 e 2003, de 3568 a 3992 (+11,9%). Uma outra mudança no TER do Norte de Portugal é que geograficamente consolída-se nos distritos interiores (ex.: Vila Real, Bragança), o que contribui para diversificar a oferta turística nessas zonas.

En resumo, podemos concluir que a innovación como factor de cambio presenta evidentes aspectos positivos para o sector turístico, moito máis concentrados nas cidades onde se sitúan os hoteis e as ofertas máis consolidadas, pero requerindo ainda notables avances e melloras no conxunto dos productos turísticos, non só coa incorporación das novas tecnoloxías para a sua promoción e comercialización, senón mesmamente tamén para a sua propia elaboración.

b) As economías de relación (sinerxias)

Pode afirmarse en Galicia que agás en casos moi concretos, limitado e circunscritos sobre todo ao turismo náutico (ainda que no seu comezo e con serios problemas de operatividade) e a algunhas cidades, non hai unha cultura de cooperación empresarial horizontal, que tampouco é fomentada de modo claro desde a administración cunha política que defina os tipos de cooperación e habilite incentivos para o seu impulso. A situación observada polo equipo de investigación con maior frecuencia é a que poderiamos considerar de relación pasiva, esto é, poñer a disposición dos clientes dunha empresa turística (por ex, dun hotel) unha información escrita sobre a actividade doutras empresas (por ex, restaurantes ou turismo activo). Sen embargo, as investigacións sobre o funcionamento de redes de empresas turísticas en España e Europa revelan un resultado positivo para todas elas xa no corto prazo, conseguindo un incremento medio na estadía dos visitantes do 20-25%, e en consecuencia, tamén no gasto realizado do 35% (Fuentes 2001), que ainda pode ser maior se na promoción se destaca a rede como un atractivo singular do destino.

Non hai estudios específicos sobre cooperación empresarial e sinerxias no sector turístico galego e está apenas nos seus comezos o debate sobre estratexais de aproveitamento do potencial turístico das cidades (a celebración dos Xacobeos ou a declaración de cidades europeas da cultura son elementos de relevancia nese debate), pero sen afondar en aspectos tan importantes como a complementariedade de destinos e ofertas, ou a definición de núcleos de atracción principal e atraccións secundarias interrelacionadas, que xerarían sinerxias e requerirían inexcusablemente a cooperación horizontal das empresas.

A actuación dos consorcios, empresas mixtas ou entidades específicas para a xestión do turismo nalgunhas cidades (A Coruña, Santiago, Lugo), constitúen neste momento un exemplo da liña de traballo nesa dirección. No caso concreto da Coruña existe un proxecto, ainda en discusión, para conseguir unha colaboración institucional cos municipios veciños e diversificar así a oferta turística dentro dunha gran área metropolitana, pero estas propostas aparecen polo dagora moito máis orientadas á mellora da promoción, ou á creación dalgúns novos productos, e con menor interese en analizar e fomentar as posibilidades de cooperación empresarial, a pesar de que obxectivamente unha asociacion horizontal de empresas serviría para incrementar a dinámica do sector e xa que logo, para mellorar os resultados daquelas actuacións públicas.

Con todo, cecais onde é máis necesaria en Galicia esta reflexión é na situación do TER, onde un elevado número de instalacións non ofrece a manutención e obriga aos hóspedes a buscar pola sua conta a satisfacción deste servicio, por non teren establecido convenios con outras empresas que o presten dentro do entorno local, ou nun radio de distancia razonable. Aparte do desagrado para os visitantes, esto implica un uso moi ineficiente dos recursos locais, por canto desaproveita unha parte notable do potencial que podería movilizar a actividade turística para xerar desenvolvimento, como resultado da interrelación do conxunto do sistema productivo rural arredor da demanda turística.

Para o caso de Portugal, mas também em relação com a Galiza, a situação é muito diferente, existindo quatro experiências de notável relevância ainda que relativamente incompletas. A primeira faz referência a uma singular cooperação entre as regiões de turismo do Norte para o lançamento de uma oferta conjunta e interligada de toda a região, promovendo o turismo nas zonas vizinhas da Galiza e Castela e Leão. O segundo exemplo é a cooperação tida entre a Adeturn (Agência de Desenvolvimento da Região Norte), Mário Ferreira (empresário do touroperador Douro Azul, responsável pela maior quota de turismo naval no rio Douro), o aeroporto do Porto e a companhia irlandesa Ryanair, para promover os voos internacionais de baixo custo desde o Porto (Cf. Revista Visão, 14 de Outubro de 2004, p. 47).

O terceiro exemplo é o portal www.portugalicia.org e www.portugaliciahoteles.org, um agrupamento de hotéis da Galiza e do Norte de Portugal que tem como legenda turística “visite dois países pelo preço de um”. Este agrupamento pretende criar um “cluster”.

Um quarto exemplo é o Euro 2004. Este evento futebolístico beneficiou Portugal e Galiza, assim em Vigo o sector hoteleiro teve no mês de Junho uma ocupação de um 85% (Fonte: Faro de Vigo e Federação Provincial de Hotelaria), algo não habitual.

Um quinto exemplo é a revista de lazer e viagens do Eixo Atlântico, "Vianova". Este é um projecto de cooperação euroregional que promove transnacionalmente projectos turísticos da Galiza e do Norte de Portugal. Os seus artigos aparecem em galego e português.

Estes exemplos põem de manifesto a necessidade destas economias de relação e a articulação das mesmas. Desde uma óptica relacional, o Euro 2004 beneficiou mais as cidades galegas do litoral do que cidades do interior como Bragança. Contactados alguns hoteleiros o seu discurso aponta neste sentido e orientação.

As conclusións que podemos tirar deste apartado teñen claros aspectos positivos, por canto polo menos existe a necesidade de avanzar e afondar na cooperación institicional e empresarial na percura de sinerxias e como consecuencia, no uso máis eficiente dos recursos, pero non se percibe unha actitude abondo consolidada no conxunto do sector para que as actuacións positivas actuais se convirtan nunha práctica xeral, e cecais seña precisa unha maior conciencia dos empresarios sobre este tema.

c) O uso dos recursos.

Sen dúbida o incremento dos recursos incorporados á oferta turística na eurorrexión foi paralelo nestes últimos anos aos cambios que experimentou a demanda cualitativa e cuantitativamente. Dentro do uso dos recursos naturais e históricos, pode observarse unha singular diversificación na elaboración dos productos turísticos, tanto nas cidades, coma no interior rural, resultado da adaptación ás novas tendencias da demanda, ainda que persiste unha importante falta de estructuración territorial, así como unha escasa definición de productos identificados co destino, arredor dos que poidan situarse ofertas específicas por modelos de turismo ou por segmentacións da demanda.

As principais cidades de Galicia mostran unha identificación de oferta por modelos de turismo, presentando combinacións que aproveitan a singularidade local. A Coruña e Santiago que se centran nos modelos de congresos e cultura, poden constituir o paradigma desa tendencia, ofertando tamén en paralelo, pero nunha posible percepción de segundo plano, productos doutros modelos que tentan captar a unha maior diversidade de segmentos de demanda, ou simplemente facer medrar o atractivo da cidade para os segmentos dos modelos básicos co obxectivo de conseguir unha estadía máis prolongada. Desde un enfoque individual, pode afirmarse nestes casos unha elevada competitividade na estructuración e funcionamento dos modelos principais, pola conxunción de servicios públicos e establecementos hoteleiros de calidade, así como unha razonable coordinación das empresas de segundo nivel, baixo unha correcta estratexia de planificación administrativa, mesmo co funcionamento de órganos específicos (Turismo da Coruña, Turismo de Santiago), pero se analizamos os resultados desde a perspectiva territorial, semella evidente un importante potencial de recursos e de oferta infrautilizados a causa da ainda escasa coordinación entre as administracións locais veciñas.

Nese sentido e cunha visión de futuro, xa foi citado no apartado anterior o experimento de liderazgo territorial da cidade da Coruña ao través de convenios cos municipios da sua área metropolitana e seguindo un modelo de polarización. A cidade proxectaría unha imaxe identificada como nodo de atracción principal, pero ao mesmo tempo presentando e colaborando na promoción de nodos secundarios ao seu redor, co

obxectivo de poñer en valor o maior número de recursos posible e crear unha percepción nos visitantes de gran destino turístico cunha elevada diversidade de productos.

Un caso análogo pero nunha fase menos elaborada, é o proxectado pola cidade de Monforte de Lemos, situándose como centro dunha gran área de recursos naturais, a Ribeira Sacra e a Serra do Courel, onde sen embargo, resultaría máis difícil establecer un modelo polarizado como o anterior a causa da semellanza na escala dos nodos de atracción. Probablemente un modelo máis adecuado para o interior podería ser o axial, unindo de norte a sur os nodos centrais das cidades de Lugo-Monforte-Ourense, cos nodos secundarios da Serra dos Ancares, a Ribeira Sacra e a Serra do Courel, unidas á singular área do Ribeiro, para extenderse cara o sur no proxecto conxunto con Chaves-Vila Real-Peso da Regua, como destino turístico interior dentro do modelo historia-natureza. En todo caso, debemos destacar que a corto prazo, o Plan de Excelencia Turística de Lugo apenas contempla de modo difuso unha colaboración cos municipios veciños, e en Ourense non hai propostas concretas deste tipo, polo que os obxectivos fixados non pasarían dunha simple exposición de posibilidades.

As outras cidades presentan situacións menos consolidadas e en certo sentido máis difusas. Pontevedra persigue desde hai varios anos unha identificación no modelo cultural con varias actuacións financiadas polo programa europeo Urban na recuperación do seu importante casco histórico, pero sen definir nen aproveitar as evidentes sinerxias derivadas do seu papel como centro xeográfico do destino de sol e praia Rías Baixas, no que pode influir tamén unha confusa política do Padroado Provincial de Turismo. Pola sua parte, Vigo tenta situarse no modelo de cidade cultural e de congresos, pero dubidando tamén respecto ao seu papel dentro da gran área de natureza que integra o Parque Nacional das Illas Atlánticas. Finalmente, os casos de Ferrol e Vilagarcía presentan varios puntos comúns dentro sen embargo, das lóxicas diferencias de dimensión urbana. Ámbalas duas preséntanse como centros de importantes e singulares recursos naturais, orientando en principio a sua oferta cara ese modelo, pero sen definir tampouco unha necesaria interrelación cos municipios veciños onde se ubican xeograficamente aqueles recursos, polo que a mensaxe pode resultar confusa para os mercados emisores e para os segmentos de demanda potencialmente interesados.

Os destinos mais procurados pelos turistas que visitam Portugal são: o Algarve, a cidade de Lisboa e a cidade do Porto. O primeiro oferece um modelo de sol e praia, o segundo assume-se como a capital do país e o Porto como capital económica e simbólica do Norte, representando os pontos de maior atracção turística.

Em relação à utilização que os turistas fazem da oferta turística, observamos que o turismo nacional tem um grande peso na actividade turística. Entre os turistas estrangeiros, os que mais visitam Portugal são, por ordem de maior afluência: os britânicos, os alemães, os holandeses, os espanhóis, os franceses, os italianos, os norte-americanos e os belgas. Portanto, o mercado europeu assume uma grande relevância, a nível nacional. Mas, em contraste com o conjunto do contexto nacional português, a região Norte tem algumas particularidades: verifica-se, por ordem de afluência, um maior número de turistas estrangeiros: espanhóis, franceses, alemães, britânicos, italianos, holandeses e norte-americanos. No caso do TER da região Norte, os britânicos, os alemães, os holandeses e os franceses são os estrangeiros que mais praticam este tipo de

turismo. Também é preciso destacar que Portugal recebe um intenso fluxo de excursionistas espanhóis, que não são registados como turistas, uma vez que não pernoitam, mas são frequentadores de um dia, praticando rituais muito semelhantes aos do turista convencional. Este fenómeno também se produz no sentido contrário. Segundo um estudo da Universidade de Santiago de Compostela, citado pelo Faro de Vigo (5-07-2004), quatro milhões de portugueses cruzaram a fronteira para visitar Galiza e regressar a Portugal no mesmo dia.

A um nível mais de detalhe, convêm destacar as mudanças nos modelos de utilização dos recursos turísticos nas cidades do Eixo Atlântico. Em síntese podemos afirmar o seguinte:

a) Braga: Cidade que recebe aproximadamente 125.000 turistas por ano e que aposta num modelo de "turismo religioso" (ex.: Semana Santa, Santuário do Bom Jesus, Sé Catedral) e de turismo natural (ex.: proximidade do Parque Nacional do Gerês).

b) Bragança: Cidade que recebe aproximadamente 40.000 turistas por ano e que aposta num modelo de turismo cultural (ex.: castelo) e natural (ex.: Parque Natural de Montesinho no seu contorno). Uma mudança operada é o acréscimo do excursionismo espanhol, favorecido pelo prolongamento da IP-4 até à fronteira espanhola.

c) Chaves: Cidade de origem romana que recebe aproximadamente 60.000 turistas por ano. A cidade tem apostado no turismo termal, no turismo de compras, no turismo de natureza e mais recentemente no turismo cultural (potenciação da zona histórica) e rural (nos contornos da mesma). A sua localização na raia com a Galiza e a sua proximidade com a "autovia" das Rias Baixas (A-52) convertem esta cidade num centro de atracção turística e de forte excursionismo.

d) Guimarães: Cidade berço da nacionalidade com uma zona histórica declarada "património da humanidade" e que recebe aproximadamente 50.000 turistas. Aposta num modelo de turismo histórico e cultural.

e) Peso da Régua: Cidade que recebe cerca de 40.000 turistas e que aposta num modelo de turismo cultural (ex.: Museu do Douro) e natural. Zona vitivinícola por excelência e com uma paisagem que foi declarada património da humanidade.

f) Viana do Castelo: Cidade capital do Alto Minho português que recebe cerca de 70.000 turistas e que aposta num turismo histórico – cultural, com especial destaque para o seu centro histórico e o santuário de Santa Luzia.

g) Porto: Cidade capital do Norte de Portugal que recebe à volta de 500.000 turistas. A sua aposta num modelo de turismo urbano, no qual o que atrai é a própria cidade, é o mais destacável. Cidade património mundial, declarada em 2001, é conhecida mundialmente pelo "vinho do Porto". A diversidade da sua oferta é significativa: turismo de eventos e congressos (ex.: Exponor), turismo histórico, turismo cultural (ex.: Fundação Serralves).

h) Vila Nova de Gaia: Cidade que recebe cerca de 150.000 turistas e que está intimamente ligada ao modelo da cidade do Porto.

i) Vila Real: Cidade do eixo interior que recebe cerca de 40.000 turistas e que aposta num modelo de turismo natural (ex.: Parque Natural do Alvão) e cultural (Ex.: Parte antiga da cidade, Museu de Arqueologia, etc.).

Como resumo podemos destacar un evidente potencial de recursos ainda sen utilizar no sector turístico das cidades da eurorrexión. Tendo en conta que o desenvolvemento do turismo como actividade transversal pode ter un efecto moi relevante na estructuración territorial, semella claro que non está sendo aproveitado tampouco este potencial, polo que o debate sobre o papel das cidades na nova configuración do territorio debería orientarse a deseñar modelos turísticos máis interrelacionados e estructurantes dentro das suas áreas de influencia.

d) O capital humano.

Unha afirmación reiterada tanto nos informes técnicos da Xunta de Galicia, como nas publicacións de estudios de investigación, é a referida ao escaso nivel de cualificación e profesionalidade dentro do sector turístico (Pardellas 2002b). Desafortunadamente, non hai moitos datos publicados sobre a contratación e a cualificación profesional dos traballadores nas empresas turísticas, pero unha enquisa do equipo de investigación sobre unha pequena mostra das empresas hoteleiras de menos de 4 estrelas e sobre os restaurantes de menos de 3 garfos, revelaba unha estimación de máis do 60% de traballadores sen nengunha formación específica no primeiro caso, e de máis do 70% no segundo. Ainda recoñecendo que estes datos non poden ser tomados cun nivel de significación relevante, achéganse bastante a unha estimación interna da propia CEHOSGA, e son sen embargo, indicativos dunha baixa preparación do capital humano no sector, simplemente tendo en conta que os restaurantes de inferior categoría (menos de 3 garfos) supoñen o 87% do total.

Cadro VII.23. Restaurantes nas principais cidades galegas (2003)

Restaurantes	5	4	3	2	1	Total
A Coruña	-	2	1	77	226	306
Ferrol	-	-	-	15	43	58
Santiago	1	1	-	93	271	364
Lugo	-	-	1	44	147	192
Monforte	-	-	-	11	32	43
Ourense	-	-	-	29	91	120
Pontevedra	-	-	-	22	110	132
Vigo	-	-	2	93	574	669
Vilagarcía *	-	-	-	6	30	36

Fonte: Plan Gallego de Estadística (*datos de Turgalicia)

Por outra parte, este indicador expresa tamén un factor causa-efecto con respecto aos anteriores, por canto a innovación, a integración horizontal e o uso dos recursos, que presentan serias carencias no sector como ven de ser apuntado, responden á caracterización cualitativa do empresariado e dos traballadores na actividade turística galega. Duas claves permiten interpretar esta situación: por unha banda o xa citado baixo nivel de formación do capital humano, que afecta aos parámetros de profesionalidade e propensión ao cambio, e pola outra banda, a reducida escala das empresas e en consecuencia, da taxa de salarización no sector, onde como vemos no cadro III, case un 32% dos hoteis non ten nengún persoal aslariado e se agregamos os establecementos con 1-2 empregados a taxa de negocios de pequeño tamaño alcanza un 60.6% do total, o que induce a pensar en reducidas posibilidades de innovación e de posta en marcha de estratexias de xestión eficiente dos recursos.

Cadro VII.24. Hoteis en Galicia por número de asalariados (2003)

Hoteis sen Asalariados	1 – 2 asalar.	3 – 5 asalar.	6 – 9 asalar	10-19 asalar.	20-49 asalar.	50-99 asalar.	100-199	200-499	Total Hoteis
270	243	118	120	52	34	6	1	2	846

Fonte: INE.

Varios estudios apuntan directamente ao efecto causal do sector percibido como refuxio para capitais e poboación desprazada doutros sectores (AECIT 2003), especialmente polo duro proceso de reconversión industrial dos 80, na percura de proveitos a curto prazo e co mínimo risco, o que implicou a posta en marcha de proxectos empresariais de reducida dimensión por persoas que tiñan moi escasos ou nengún coñecemento dos principios da xestión turística e da organización do sector, provocando unha desvalorización da profesionalidade e da calidade dos servicios. Algunhas pautas de actuación de administracións autonómicas para correxir os efectos negativos desta situación, están na liña de esixir unha formación mínima en xestión turística como condicionante obrigado na concesión de axudas públicas aos empresarios, e en paralelo, de incentivar a contratación de persoal cualificado.

En Galicia neste momento existen dous centros universitarios que imparten docencia especializada e adaptada aos contidos definidores dos parámetros de innovación para o sector. A Universidade de Vigo, que ten implantados desde o curso 2003-04 os estudios da Diplomatura Universitaria en Turismo, ubicada no campus de Ourense, e a Universidade da Coruña, que aprobou coa mesma categoría a homologación dos estudios da Escola de Turismo desde un ano antes. Complementariamente, e constituindo unha referencia empresarial, o Centro Superior de Hostelería de Santiago ven desemepeñando desde hai máis de dúas décadas un labor fundamental na formación de xestores e especialistas que aparentemente ainda ten unha repercusión laboral limitada no sector, e finalmente, tamén encontramos diversos centros de Formación Profesional con este ensino regulado en varias cidades de Galicia, polo que podería afirmarse sen moito erro que o problema non está hoxe na falta de formación regulada, senón na contratación dos titulados por parte das empresas.

No que diz con respeito a Portugal, é sabido que o investimento em formação não é condição suficiente para o desenvolvimento económico de um país, mas sim necessária. No terreno do turismo, o capital humano é fundamental, não apenas numa perspectiva de serviço, como numa perspectiva de hospitalidade para com o visitante. Na nossa perspectiva é isto que define a diferença entre um destino e outro.

Desde uma óptica de análise da formação, podemos observar a importância do turismo no país. Segundo um estudo inédito de António Sousa e Silva (2002) o número de cursos superiores de Turismo era, em 2002, de 33, o que demonstra bem a força do turismo e a sua tendência ao crescimento. Tanto no ensino superior universitário como no politécnico a oferta de cursos tem-se difundido geométricamente, na última década, o que ilustra claramente o auge da importância económica e social do turismo no país. Porém, temos que afirmar que a resposta de formação superior em turismo é muito descoordenada e pouco racionalizada. Se analisamos a oferta de formação universitária e politécnica actualmente existente no Norte de Portugal, observamos que existem os seguintes cursos:

Quadro VII.25. CURSOS SUPERIORES DE TURISMO NO NORTE DE PORTUGAL.

Nome	Instituição	Grau académico
Licenciatura em Recreação, Lazer e Turismo	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Pólo de Chaves)	Licenciatura
Património e Turismo	Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho	Mestrado
Turismo cultural e religioso	Universidade Católica (Campus de Braga)	Pós-graduação
Turismo cultural	Universidade Portucalense (Porto)	Pós-graduação
Hotelaria e Turismo	Universidade Fernando Pessoa (Porto)	MBA
Gestão do Turismo	Universidade Lusíada (Porto)	Curso de especialização
Turismo	Instituto Politécnico de Viana de Castelo	Licenciatura bi-etápica
Planeamento e Gestão em Turismo	Instituto Politécnico de Bragança	Bacharelato e Licenciatura
Turismo	Instituto Superior de Línguas e Administração (ISLA) (Vila Nova de Gaia)	Licenciatura
Turismo	Instituto Superior Politécnico Gaya (Vila Nova de Gaia)	Bacharelato e Licenciatura
a) Gestão de Empresas Turísticas b) Turismo	Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo (ISCET) (Porto)	Bacharelato, Licenciatura e Doutoramento (em cooperação com a Universidade de Perpignan)
Turismo, Hotelaria e Termalismo	Instituto Superior de Ciências Educativas de Felgueiras (ISCE)	Bacharelato (aguarda autorização do MCES)
Turismo	Instituto Superior de Assistentes e Intérpretes (Porto)	Bacharelato e Licenciatura

Fonte: www.universia.pt

Esta oferta de formação superior representa uma distensão social do interesse no turismo. Porém seria preciso analisar a empregabilidade dos formandos e os seus impactos na actividade turística do Norte de Portugal. Esta é uma tarefa por fazer.

E sob uma óptica do capital humano empregado no turismo, podemos afirmar que, de acordo com dados do INE, havia no Norte de Portugal, no ano de 2002, um total de 18708 empresas de alojamento e restauração, o que representa 30% do total de Portugal (62344 empresas). Segundo dados do INE-Portugal, em 2002, 69900 pessoas trabalhavam em hotéis e restaurantes no Norte de Portugal, o que representava 3,89% do total da população empregada no Norte de Portugal, que era, em 2002, de 1793100 pessoas. Em 2003, o número de pessoas que trabalhavam em hotéis e restaurantes era de 70200, para um total de 1795200 empregados no Norte de Portugal. Isto representa 3,91% da população empregada.

Porém, é preciso matizar estes dados, pois alguns projectos de investigação em curso parecem demonstrar como no sector da restauração há uma forte participação de mão de obra familiar, isto é, existe uma economia moral informal que não é registada nas estatísticas. É necessário fazer uma análise exaustiva da formação destas pessoas, dados dos quais ainda não dispomos, com o objectivo de diagnosticar melhor a qualidade da oferta turística e o potencial de inovação.

Pode decirse como conclusión deste apartado que o enfoque do problema da cualificación do capital humano no sector aparece con duas liñas ben diferenciadas que compre suliñar: por unha banda desde a perspectiva dos traballadores xa empregados, onde é necesaria unha clara actuación de mellora, pero con incertos resultados se non vai acompañada por unha paralela mellora na calidade dos contratos. Pola outra banda, e observando a xestión empresarial, é urxente unha formación máis adecuada á situación actual e á evolución do sector, mellorando a formación dos empresarios para comprender a relevancia da calidade dos servicios e da innovación, o que implica contratar persoal cualificado, que por fortuna xa existe abondosamente na eurorrexión.

e) A promoción exterior.

A actividade turística implica necesariamente o desprazamento de quen demanda o servicio e en consecuencia, a elección do destino, que pode ser influida por un gran número de factores pero que en todo caso, precisa o coñecemento previo das suas características e atractivos. Unha boa oferta turística non ten éxito se non recibe visitantes, e resulta esencial proxectar a sua imaxe cara os mercados emisores para motivar a decisión de coñecela e consumir os seus servicios. Diversos estudios sobre o comportamento e a satisfacción dos consumidores turísticos (Pizan e Mansfeld 2000), revelan que a atracción de turistas depende da sua información, esto é, de que coñezan a existencia do destino e das suas ofertas, dado que esta é a primeira imaxe percibida que inflúe na sua elección e comportamiento.

Por outra parte, a eficacia da información está relacionada coa calidade da mensaxe, pero tamén coa correcta selección dos destinatarios, o que equivale a decir que non tódolos mercados emisores deben recibir o mesmo tipo de mensaxes e que debe haber unha correlación entre as mensaxes en orixe e destino.

Adaptando as propostas terminolóxicas de Dredge (1999), diferenciamos na nosa exposición entre *marcadores separados* -a información que chega aos mercados emisores, lugar de residencia do turista-, e *marcadores internos* -a información que recibe o turista xa no destino-, coa finalidade de contrastar a coherencia das mensaxes e definir pautas de corrección.

Neste momento o paradigma dos marcadores separados no sector turístico son as páxinas web elaboradas polas administracións ou polas propias empresas, que constitúen así a información básica dos destinos á que se pode acceder desde os mercados emisores. No outro canto, os marcadores internos siguen reducidos aos folletos en papel a disposición dos turistas, principalmente nas oficinas de información municipal das cidades. En Galicia tódalas cidades importantes teñen unha páxina web propia, así como un elevado número de municipios de menor dimensión,. Por outra parte, todos proporcionan información cun enlace individual ao través de duas paxinas xerais, a da Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP), e tamén a da Radio Televisión de Galicia (RTVG), mentras que a información referida de modo máis concreto ao sector turístico aparece na páxina de Turgalicia, con enlaces diversos.

Os resultados dunha análise elemental dos contidos e tamén do acceso como simple usuario curioso ás citadas páxinas, pode resumirse nos seguintes aspectos:

- Non hai coordinación entre as páxinas, non se mostran as mesmas imaxes identificativas e, nalgún caso, os enlaces e a propia estructura da información é confusa para un usuario non galego, esto é, non sempre están pensadas en función das características culturais e de coñecemento dos mercados emisores

- Utilizando buscadores non institucionais (google por ex.), a confusión pode acentuarse porque teñen preferencia as páxinas de pago e as privadas, que sen embargo, poden aparecer como principais cando se busca unha cidade

- Existen notables diverxencias nos datos e na propia información turística, mesmo entre diferentes páxinas institicionais

- Non aparecen trazos identificativos claros das xerarquías dos destinos e moitro menos entre núcleos de atracción principais e secundarios

Obviamente, esto significa unha forte ineficiencia dos recursos usados na promción, que poden estar a transmitir mensaxes confusas e desincentivar a elección do destino, o que ademais afecta ao conxunto do sector como externalidade negativa, porque moitas empresas privadas recollen tamén información xenérica do destino nas suas páxinas web, e esto pode incrementar a confusión, dado que implica a tres fontes de marcadores con datos diferentes sobre un mesmo territorio. Unha descoordinación semellante, pero con menores impactos, pode observarse nos folletos que se entregan aos turistas xa no destino, achegando información local, non sempre coincidente coa das páxinas web e adoito elaborada de forma individual e autónoma polos servicios turísticos de cada Concello.

Actualmente, em Portugal, o debate passa pela discussão sobre a necessidade de promover e articular políticas de promoção turística microregionais, macroregionais e nacionais. Entre os objectivos da Regiões de Turismo destacam-se: o fomento e a promoção da oferta turística, a fiscalização de actividades turísticas, o apoio dos estabelecimentos turísticos, a realização de estudos turísticos, a definição de produtos turísticos e a colaboração com a política turística nacional (Cunha, 2001: 430-436). Mas a promoção exterior de quê?. Este é o primeiro problema estrutural do Norte de Portugal. De cada cidade, de cada concelho, de cada região de turismo, do Norte, de Portugal, de Portugal e Galiza...? Portanto, o primeiro problema é delimitar o território a promover na oferta.

No Norte de Portugal existem as seguintes regiões de turismo:

a) Região de Turismo do Alto Minho.

b) Região de Turismo do Verde Minho.

c) Região de Turismo da Serra do Marão.

d) Região de Turismo do Alto Tâmega e Barroso.

e) Região de Turismo do Nordeste Transmontano.

Estas regiões são fruto de um modelo de descentralização das políticas turísticas e promovem a imagem "microregional" de Portugal como destino turístico. Esta fragmentação territorial da promoção da oferta é uma das diferenças relativamente à Galiza. Num trabalho anterior (Pereiro, 2004) concluímos que a Galiza utiliza o Norte de Portugal na promoção da sua oferta, mas o inverso não se verifica ou acontece em poucos casos. A Galiza utiliza uma imagem de relação com Portugal para atrair turistas do Estado espanhol e de outras partes do mundo, mas Portugal não segue a mesma estratégia. Um exemplo é o feche que o ICEP tinha em Santiago de Compostela, na Rua do Vilar, ao pé dos postos de turismo da cidade de Santiago de Compostela e da Junta da Galiza.

Claro está que Portugal viu-se favorecido em termos de imagem exterior pelo Euro 2004, que projectou uma imagem internacional muito positiva enquanto organização de eventos e boa oferta turística. Primórdios recentes da construção desta imagem foram a Expo 98 de Lisboa, Porto capital da cultura europeia 2001 (junto com Roterdão).

Sobre a promoção do turismo das cidades portuguesas do Eixo Atlântico, podemos afirmar que todas tem página web e que nas mesmas o turismo assume especial relevo. Isto representa uma mudança importante. Só nas webs de Braga, Guimarães, Porto e Viana são utilizados outros idiomas (inglês, espanhol, francês). Paradoxalmente, ainda que os turistas alemães sejam bons frequentadores do Norte de Portugal, o idioma alemão encontra-se ausente nas webs. A maior parte destas webs oferecem os seguintes produtos: património cultural, gastronomia, artesanato, alojamento, restauração, património natural, lazer e eventos culturais. Mas apenas Guimarães, Porto e Gaia oferecem serviços de visitas guiadas nas suas webs.

Observamos também uma carência de informação relativa a alguns aspectos importantes para a experiência turística, como é o caso dos restaurantes.

Em relação à informação e promoção dada no destino, os postos de turismo tem um papel muito positivo e importante, ainda que, em linhas gerais, notemos a falta de coordenação da oferta turística, entre os diferentes actores, e também a criação de informações integradas. Somos partidários de programas de formação turística orientados para a sociedade receptora de turistas (taxistas, restauradores, guias, comerciantes, etc.), pois todos os habitantes de uma cidade podem ser considerados potenciais guias e orientadores da experiência dos visitantes.

Podemos ver en resumo que ainda existindo certas diferencias formais na promoción turística de Galicia e a Região Norte -referidas sobre todo á estructuración do territorio-, os problemas de coordinación institucional son por completo semellantes, en especial no que se refire aos que denominamos marcadores separados, constituindo un feble factor de competitividade que compre reformular, tanto desde a perspectiva de cada cidade destino, como loxicamente, desde o enfoque da consideración da eurorrexión como destino turístico conxunto.

3.2. INDICADORES ESTRUCTURAIS DO CAMBIO NO SECTOR PÚBLICO.

f) Provisión de infraestructuras.

Dentro dos requisitos indispensables para levar a cabo a actividade turística debemos situar os equipamentos de servicios complementarios e infraestructuras de acceso aos destinos, en xeral provistos pola administración, destacados por diversos autores pola sua relevancia para o sector (Dredge 1999 cit), ainda que non sempre son citados de forma explícita, dando por descontado que existen, por exemplo, nos modelos de turismo de congresos e cultura, onde é frecuente que o sector privado non considere necesario nengún gasto nese apartado.

Pode afirmarse que en Galicia existe unha razonable dotación de recursos públicos básicos para o desenvolvemento da actividade turística nas cidades do eixo litoral, ainda que bastante inferior no eixo interior, e igualmente, o mapa de infraestructuras mostra un claro triángulo de comunicacións por estrada que une con vías de alta capacidade as principais cidades costeiras entre si e cara o interior da península e Europa. Con todo, as comunicacións interiores presentan unha situación máis irregular e en moitos casos con accesos difíciles aos recursos e núcleos de atracción secundarios (Pardellas 2000).

Con esta situación semellaría que nos encontramos ante o esquema de dotación de infraestructuras dun destino maduro, onde o fundamental é facilitar a chegada masiva de turistas a un destino desde o que xa non hai desprazamentos posteriores, polo que a preferencia deste servicio é o acceso directo entre os mercados emisores e o núcleo principal, e este espacio xa está cuberto polas autovías do Noroeste e das Rías Baixas, que entran ata Coruña-Ferrol e Vigo, respectivamente, e ao que se agrega o espacio litoral (tamén de acceso entre os citados núcleos principais e a capital, Santiago), cuberto de norte a sur pola autoestrada A-9. Esto significa sen dúbida, un factor positivo importante para a competitividade da oferta turística

desas cidades e de toda a franxa litoral como núcleos principais de atracción ao destino xenérico Galicia, pero sen embargo, as severas carencias citadas nas conexións interiores reducen a accesibilidade a outros núcleos que poden ser igualmente relevantes, impoñen unha seria febleza ao eixo turístico interior e mesmo entran en contradicción coa tipoloxía de Galicia como destino en formación ou emerxente para os segmentos de demanda do modelo cultura-natureza, o que implica a necesidade de reorientar a actuación administrativa nesa dirección, tendo en conta as carácterísticas actuais e tendenciais daquel modelo.

Em Portugal, as mudanças nas infra-estruturas foram uma das mudanças estruturais mais importantes nos últimos anos, sendo também simultaneamente uma das maiores necessidades. A abertura da auto-estrada A1 do Porto a Valença do Minho, tem sido, nos últimos tempos, a infra-estrutura que mais tem beneficiado a comunicação entre os dois países. Não esqueçamos que dos aproximadamente 50 passos transfronteiriços, entre Portugal e Espanha, o de Valença é o mais transitado. Um outro exemplo da grande importância das infra-estruturas é o caso da fronteira entre Chaves e Verín. Ali, em Vila Verde da Raia, em 1998, estimam-se 1.130.000 carros que emprenderam a travessia. Isto representa um acréscimo de 41% sobre o ano 1997 (fonte: Plano Estratégico para o Turismo Interior Portugal-Espanha, 1998), devido fundamentalmente à abertura da "autovia" galega das Rias Baixas. As entradas em Portugal por estrada representavam em Vila Verde da Raia 5,3%, no ano 1998.

Mas, as infra-estruturas podem ser beneficiosas para uma parte do território, sendo, simultaneamente, insuficientes nalguns casos. No caso do Euro 2004, (campeonato europeu de futebol celebrado em Junho de 2004) uma visão desde a cidade de Bragança detalha um panorama de maior benefício para as Rias Baixas galegas do que para a cidade de Bragança, isto é, os turistas preferiam ficar alojados na Galiza, praticar aí turismo, para depois se deslocar aos jogos que se celebravam em Portugal, a pouco menos de uma hora e média de distância. Como dado indicador, sabemos que em 1998, passavam na fronteira de Quintanilha cerca de 467.000 carros (fonte: Plano Estratégico para o Turismo Interior Portugal-Espanha, 1998).

Sabemos, portanto, que os acessos aos destinos são uma condicionante das escolhas turísticas. Assim, as "autovias" que entram na Galiza são uma oportunidade para a atracção de turistas para o Norte de Portugal. O Norte de Portugal, com piores infra-estruturas (ex.: o distrito de Bragança não tem nem 1 km de auto-estrada), chega tarde à corrida. Embora, no transporte por estrada, a fachada atlântica se econtre bastante bem servida, o eixo intermédio de "Peso da Régua-Vila Real-Chaves" está em construção, o que pode ser muito útil para atrair visitantes para articular este eixo, uma das entradas naturais de turistas em Portugal. E se falamos do eixo interior, podemos afirmar que o isolamento é uma condenação. Bragança está unida ao Porto através do IP 4, e também à fronteira espanhola, mas o facto de não completar a ponte de Quintanilha é, pelo menos, uma má imagem turística para o país. Do outro lado da raia, teremos, em breve, uma "autovia" que unirá Zamora com a fronteira portuguesa, o que possibilitará, sem dúvida, a acessibilidade de mais turistas ao Norte de Portugal.

É de lamentar que nos sinais das principais vias de comunicação portuguesas e espanholas não sejam indicadas as povoações do país vizinho. Esta política de "terra de ninguém" dificulta, ao nosso modo de ver, a informação que o turista procura.

E se falamos dos caminhos de ferro, verificamos que apenas duas linhas se destacam no Norte de Portugal. A primeira é a que circula na fachada atlântica (Porto-Vigo), com diminuição de 3 a 2 serviços diários nos últimos anos, servida pelos Caminhos de Ferro portugueses e com um tempo de duração de aproximadamente 3 horas para uma distância de cerca de 150 quilómetros. A perda de importância desta linha é tal que não aparece nem na página Web da RENFE espanhola, como linha internacional. Pensamos que isto é um erro, sob ponto de vista turístico, pensando por exemplo no uso que os mochileiros fazem deste tipo de transporte.

O transporte por avião é também fundamental como factor infraestrutural de mudança. O principal aeroporto do Norte de Portugal é o Sá Carneiro do Porto, que em 2003 recebeu um total de 2.675.834 passageiros, mais 1,6% do que em 2002. Outros com menor importância e categoria são os de Vila Real e os de Bragança, sem voos internacionais. Neste ponto, o aeroporto do Porto tem-se consolidado como o grande aeroporto da euroregião, algo que pensamos se consolidará a partir de Janeiro de 2005, com a entrada em funcionamento dos voos de baixo custo da companhia irlandesa Ryanair (Cf. Revista Visão de 14 de Outubro de 2004, pp. 144 e ss.). A isso temos de acrescentar o aumento de check-ins de 25 para 60, aptos para servir 6 milhões de passageiros, por ano. Este novo factor constitui uma oportunidade para toda a euro-região.

En conclusión compre suliñar unha relativa asimetría na provisión de infraestructuras para o conxunto da eurorrexión. Se ben os accesos desde a península e Europa a Galicia aparecen razonablemente cubertos, polo menos aos núcleos de atracción principais (cidades e destinos costeiros), non sucede o mesmo coa Rexión Norte, que recibe a maior parte do fluxo turístico daqueles mercados emisores ao través das autovías galegas, ainda que esta asimetría se descubre de novo en contrario pola superior categoría e capacidade internacional do aeroporto Sá Carneiro. Sen embargo, as carencias na comunicacións interiores son comúns e afectan por igual aos núcleos que configurarían o eixo cultura-natureza nas duas rexións.

g) Política turística.

Non resulta doado falar de política turística en Europa, por canto esta materia estivo fora dos grandes eixos económicos de relevancia no proceso de integración. A consecuencia desto, ainda hoxe as liñas de actuación comunitarias máis ou menos relacionadas co turismo semellan desartelladas e sen unha definición conxunta, como son os casos das actuación e normativas referidas ao patrimonio ambiental, á conservación das culturas e a etnografía, ao concepto de sostibilidade do turismo, ou mesmo á defensa do turista como consumidor. Con todo, poden encontrarse obxectivos comúns máis específicos na política rexional, onde aparece un recoñecemento explícito do turismo como factor de desenvolvemento local e tamén como factor vertebrador do territorio (o propio apoio do programa INTERREG III a este estudio é unha boa proba delo). Gran número de iniciativas foron financiadas igualmente polo programa Leader, outras agora co

programa Proder e moitas actuacións de recuperación e rehabilitación do patrimonio teñen o seu sustento económico no programa Urban.

Compre suliñar como dato previo o desequilibrio entre Galicia e a Regiâo Norte, en función da diversidade de competencias administrativas e asimesmo dos obxectivos da política turística a cada lado do río Miño. Mentras en Galicia existe unha clara definición de competencias institucionais e lexislativas no seu Estatuto de Autonomía, que se manifesta nunha administración turística propia con rango de Dirección Xeral, que atende á ordeación do sector desde 1987, e que conta coa aprobación dunha Lei tamén propia en 1997, modificada por outra en 2004; en Portugal a política turística está centralizada en Lisboa con apenas certas competencias de elaboración e proposta de actuacións nas denominadas rexións turísticas.

Ainda así, nen a lei de Galicia, nen o funcionamento da sua administración deron polo dagora unha solución adecuada aos problemas de apoio, orientación e planificación que xa foron apuntados nos epígrafes anteriores. De feito, sigue a ser a administración local quen finalmente carga coa responsabilidade de solucionar aqueles problemas e enfrontarse ao turista consumidor final, de quen recibe as queixas e as críticas. En teoría, os concellos teñen diversas competencias para completar e mesmo aplicar a política turística (saneamento, urbanismo, patrimonio cultural, protección ambiental), pero con moi poucos medios humanos e económicos, e non sempre con acerto, ainda que, loxicamente, os recursos e as atraccións están situadas no territorio dos municipios, onde se configura e estructura o producto turístico.

Desde o ano 2000 o Plan Integral de Calidade do Turismo Español constitúe un marco de referencia para renovar e diversificar a oferta dos destinos consolidados e incrementar a capacidade de xerar novos productos nas cidades con alto valor histórico, impulsando con eses obxectivos os denominados Plans de Excelencia e de Dinamización Turística. Os primeiros para poñer en marcha actuacións relacionadas coa mellora ambiental dos destinos litorais, a rehabilitación dos cascos monumentais das cidades e a calidade dos aloxamentos con programas de marketing; e os segundos, máis centrados en Galicia nos territorios das comarcas, están dirixidos a poñer en valor recursos culturais e de natureza en áreas rurais.

Desde a análise da competitividade, guieiro deste estudio, existen neste momento duas cidades que aprobaron plans de excelencia turística, Santiago e Lugo, levando a cabo diversas actuacións que supoñen melloras relevantes no seu equipamento e nas características de calidade da sua oferta global, como son entre outras, a atención ao turista, a sinalización dos recursos, a imaxe e identificación corporativa, e diversos acordos cos empresarios do sector para asegurar a sua participación. Tamén relacionada con estas actuacións aparece a creación do Centro de Estudios Turísticos (CETUR), como unha iniciativa conxunta daqueles dous concellos e un convenio coa Universidade de Santiago, que terá como funcións a organización de cursos específicos de formación para especialistas que traballen en aspectos concretos do plan de excelencia e sobre todo, a estructuración e funcionamento dun Observatorio Estadístico para o seguimento dos resultados de ámbolos dous plans de excelencia.

Igualmente, no destino Rías Baixas e dentro da área de influencia das cidades de Vigo e Pontevedra, existen tamén plas de excelencia turística nas vilas intermedias de Baiona e Sanxenxo, respectivamente, cunhas actuacións máis orientadas a consolidar aquel destino xenérico e a mellorar os equipamentos complemen-

tarios dos seus municipios. O que tamén pode observarse nos plans de excelencia de Viveiro, dentro do destino Rías Altas, e Carballiño, na área de influencia da cidade de Ourense. Pola sua parte, A Coruña ten creado un organismo específico denominado "Turismo da Coruña", na forma de consorcio integrado polo Concello, a Cámara de Comercio e máis a Autoridade Portuaria, rexido por unha Xunta de Goberno e entre outras funcións, encargado de elaborar plans de promoción, e de coordinadar co sector privado as estratexias para incrementar a afluencia de turistas e para situar á cidade como un referente nacional e internacional nos modelos de turismo de congresos, cultural e náutico.

No outro canto e tamén co obxectivo de mellorar a competitividade do sector turístico, pero neste caso desde un enfoque comarcal e en certa medida complementario aos anteriores, debe destacarse a articulación dos plans de dinamización turística nas comarcas do Salnés (dentro do destino Rías Baixas), de Ribadeo (dentro das Rías Altas), das Terras de Trives e do Ribeiro (dentro da área de influencia da cidade de Ourense), e do Barbanza e a Costa da Morte, nestes casos sen nengunha área de relevancia turística definida.

O caso português apresenta algumas diferenças relativamente aos casos espanhol e galego, pois embora, no Estado Novo, a política turística era um assunto de Estado, a partir de meados do século XX e com o aumento do número de turistas, a participação local na promoção do turismo foi cada vez maior. Deste modo foram criadas as "Divisões Municipais de Turismo" e as "Regiões de Turismo". Estas últimas foram consagradas pela Lei 2082 de Bases do Turismo de 1956 e serviram para descentralizar as políticas turísticas, ainda que com problemas e dependências face às Câmaras Municipais e ao Governo Central. Na actualidade, a política turística é sectorial e está integrada no Ministério de Economia, no qual existe uma Secretaria de Estado do Turismo, quem coordena a política turística nacional. Com ela convivem as Regiões de Turismo e algumas divisões municipais. Em Abril de 2004, a fiscalização do turismo passa da DGT (Direcção Geral de Turismo) para IGAE (Inspecção Geral das Actividades Económicas). Desta forma, qualquer projecto de empreendimento turístico, qualquer projecto de turismo em espaço rural, agência de viagem ou empresa de animação turística passam a ser fiscalizados pela IGAE.

Um aspecto a sublinhar é a introdução de novas modalidades de turismo em espaço rural, o que significa uma mudança no regime jurídico. As figuras do "hotel rural" e do "parque de campismo rural" representam uma mudança na oferta, que se diversifica. A primeira é definida da seguinte forma: "*São estabelecimentos hoteleiros de natureza familiar situados em zonas rurais ou fora das sedes de município que sejam explorados directamente pelos seus donos ou familiares, que os utilize simultaneamente como residência própria*" (fonte: DGT, 2004).

Uma outra mudança na política do TER é a consideração das actividades de animação turística, dos itinerários temáticos, da gastronomia, da caça, da pesca, dos jogos e transportes tradicionais e outras declaradas de interesse para o turismo, como turismo em espaço rural. A novidade é que, pela primeira vez, estáe a pensar-se seriamente que o turismo não significa apenas oferecer alojamento. O turismo termal, de grande importância em Portugal, vê-se favorecido pela nova legislação (Decreto-Lei nº 143/2004, de 11 de Junho) que, embora considerando que a actividade termal se econtra "*histórica e umbilicalmente*" ligada ao

sector da saúde e à prestação de cuidados nesta área, este sector de actividade a "*outras potencialidades associadas ao bem-estar e lazer das populações, assumindo também um papel fundamental na indústria do turismo. Por seu lado, constata-se que a grande parte dos recursos hidrominerais susceptíveis de serem aproveitados para a actividade termal e o termalismo localizam-se nas regiões mais desfavorecidas e do interior do país. Assim, esta nova apetência surge como de inegável interesse para estas localidades e para as regiões onde se encontram tais recursos, permitindo abrir uma nova via de desenvolvimento sectorial local ou regional, gerando investimento e emprego, o que por si só reclama um envolvimento directo por parte das autoridades locais e regionais no fomento deste fenómeno*" (Preâmbulo ao Decreto-Lei nº 142/2004 referida). Isto permitirá, tal como acontece na Galiza e em outros países da União Europeia, acrescentar o número de aquistas.

Non hai dúbida de que as citadas actuacións reafirman a vontade das administracións turísticas de contribuir a acrecentar a competitividade do sector, pero debe suliñarse de novo a necesidade dunha maior coordinación entre os diferentes niveis de decisión, tendo en conta que o obxectivo último é crear un producto turístico de calidade para atraer ao maior número de turistas, e con esto xerar emprego e riqueza. Consecuentemente, a acción pública ha de percurar a máxima eficiencia e non deixar nengún recurso fora da sua actuación.

h) Ordenación do territorio.

Tradicionalmente, o campo de interese dos planificadores no territorio estivo máis vinculado aos usos residenciais, comerciais e industriais, non sempre ben interrelacionados, como podemos observar nos últimos plans de desenvolvemento rexional presentados ao FEDER 2000-2004, onde o enfoque territorial e as actividades económicas aparecen contemplados de forma horizontal pero raramente dentro dun esquema de vínculos intersectoriais para as duas rexións. Sen embargo, na realidade a actividade turística implica a un elevado número de sectores económicos e ao mesmo tempo transversal con diferentes usos do territorio, o que significa admitir que como mínimo todos eles comparten algúns obxectivos de ordenación.

> *Por outra parte, novos valores sociais que afectan á conservación ambiental ou mesmo ao desenvolvemento sostible, están tamén a influir sobre as decisións dos administradores e en especial sobre os planificadores (Swarbrooke 1999), o que ten unha notable relevancia nas propostas de metodoloxías, conceptos, modelos e teorías para enfrontar con rigor os problemas dos destinos turísticos e propoñer as solucións máis decuadas para facilitar o deseño dos destinos. Esta necesidade resulta de singular importancia na eurorrexión, onde se requiren respostas prácticas para a elaboración de modelos de configuración espacial e reordenación do territorio que faciliten as actividades e os fluxos de turistas cara os destinos e dentro deles, e asimesmo, que eses modelos non comporten atrancos ou fricción entre as administracións que xestionan os recursos.*
>
> *En Galicia no ámbito local, tendo en conta que é nos municipios onde se encontran os recursos e se realizan as actividades, os plans xerais de ordenación urbana responden ás competencias dos concellos neste ámbito, e constitúen as ferramentas idóneas para a organización da actividade turística interrelacionada cos demáis sectores. Desta forma, é posible planificar as infraestructuras, as comunicacións, o transporte, a provisión de*

servicios, o apoio á creación de oferta de aloxamento e máis a posta en valor de recursos, por citar só algúns dos dominios do seu contido xeral, polo medio dos procesos de clasificación e calificación do solo e establecendo os seus usos futuros.

Con todo, e a pesar da presión das novas tendencias, o planeamento urbano en Galicia sigue a aplicar ás áreas turísticas os mesmos conceptos de ordenación empregados nas cidades con potentes sectores productivos, provocando ás veces serias inadecuacións dos plans xerais de ordenación para o desenvolvemento do sector turístico. A esto debemos agregar o problema da fragmentación de competencias da administración local, converxentes sobre o sector turístico nos seus efectos, pero independentes entre sí, como é o caso das áreas de urbanismo (que afectan por exemplo, á construcción de equipamento hoteleiro), de deportes (que afectan ao equipamento de lecer), de medio ambiente (que afectan ao uso dos recursos naturais) e a mesma área de turismo (habitualmente concentrada só na promoción). Esa fragmentación favorece a toma de decisións ás veces contradictoria en obxectivos, ocasionando adoito fortes externalidades negativas sobre a actividade turística, ainda en municipios onde o peso deste sector é moi relevante.

Sen entrar nunha análise polo miúdo das diferentes situacións que se poden encontrar en Galicia por evidentes razóns de espacio, só citaremos dous exemplos gráficos que responden tamén a políticas diferenciadas: o primeiro deles aparece na urbanización de máis do 25% do litoral no destino costeiros máis coñecidos nos mercados emisores da península, as Rías Baixas, que de feito xa ten causado un importante deterioro dos recursos naturais, pero que é defendida polos alcaldes xustamente para mellorar a dotación de servicios ao sector turístico. O segundo exemplo é o conflicto entre as innegables vantaxes da peonización dos centros históricos das cidades e o acceso de vehículos aos hoteis existentes nesas zonas, o que implica en moitos casos unha perda de atractivo, e polo tanto de hóspedes, para aquel tipo de aloxamento (Pontevedra e Lugo teñen este problema). As novas tendencias dos servicios e dos usos do solo deben estar pois ao mesmo tempo, na definición da cidade e dos modelos de turismo que acolle, constituindo un elemento básico do debate previo á elaboracións dos plans de ordenamento urbano.

No que diz respeito a Portugal, a ordenação do território é fundamental e está intimamente interligada com as actividades turísticas. Torna-se cada vez mais necessário considerar o turismo como uma actividade transversal e não sectorial. Para entender melhor o contexto de enquadramento, propomo-nos fazer uma breve análise do desenvolvimento legislativo, em questões de ordenamento do território.

Assim, o IV Plano de Fomento de 1974 prevê a preparação de planos directores municipais. Nos anos 1980, o Dec.-Lei nº 208/82, de 26 de Maio concebia a figura do Plano Director Municipal como um plano simultaneamente físico e estratégico. Ao abrigo deste Decreto-Lei, e até 1990, apenas foram aprovados em Portugal três Planos Directores Municipais de 306 municípios existentes no País.

Em 1988 cria-se um instrumento de desenvolvimento territorial fundamental, o "Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território", do qual é hoje herdeira a "Estratégia Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2005-2015". Posteriormente, nos tempos do governo do primeiro ministro Sr. Cavaco Silva, o ministro Valente de Oliveira vai impulsionar a elaboração e aprovação dos Planos Directores Municipais. O Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março retira o carácter estratégico a estes

planos que passam a ser iminentemente físicos. É igualmente estabelecido um prazo para a elaboração dos mesmos. O Município que não apresentasse o seu PDM a ratificação do Governo sujeitava-se a não usufruir das ajudas dos diferentes Fundos Comunitários.

Em 1998, todos os concelhos portugueses colaboraram, mas não sem problemas:

a) Muitos planos não tinham cartografia actualizada

b) O acesso à cartografia tinha de ser paga pelas próprias autarquias

c) As discussões públicas dos PDM foram, em muitos casos, secretizadas e semi-ocultas à cidadania.

Em 1998, a Lei 48/98 de 11 de Agosto define as "Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo", que desenham três instrumentos de desenvolvimento territorial fundamentais:

1. Programa Nacional da Política de Ordenamento do território (1988-)

2. Planos regionais de ordenamento do território

3. Planos intermunicipais de ordenamento do território.

O primeiro já tinha entrado em vigor em 1988 e era obrigatório para a elaboração de directrizes a nível estatal. O segundo era também obrigatório, pois era exigido pela União Europeia para candidatura aos "Quadros Comunitários de Apoio Regional". O terceiro era facultativo. A mesma Lei 48/98 definia três instrumentos de política urbanística: os Planos Directores Municipais, os Planos de Urbanização, os Planos de Pormenor. Ao mesmo tempo, a lei explicitava instrumentos de políticas sectoriais, entre as quais se encontrava o turismo.

Pensamos que o ordenamento do território deve considerar mais amplamente o turismo. Embora muitos programas de reabilitação urbana tivessem em conta o turismo, pois os turistas são consumidores deste tipo de património cultural, cremos que não é suficiente. A falta de administrações decisoras intermédias, em Portugal, (ex.: entre as autarquias e o Estado) leva muitas vezes à lentidão desnecessária e a inúmeros atrasos burocráticos na aplicação das políticas turísticas (ex.: alguns projectos TER do distrito de Bragança demorou 5 anos na sua aprovação e abertura).

A conclusión máis elemental que se pode tirar do antedito é a escasa -por non decir nula-, atención que o ordenamento territorial presta ás necesidades do desenvolvemento turístico, nos seus diferentes niveis administrativos e nas duas rexións en estudio. Sen embargo, é evidente o comportamento transversal do sector turístico, tanto no que se refire ao seu papel dentro do sistema productivo, coma nos seus efectos sobre o uso do territorio, polo que é imprescindible un tratamento conxunto do territorio desde a perspectiva dos seus usos globais, para incrementar neste caso a competitividade do sector turístico e o uso socialmente racional dos recursos baixo a filosofía do desenvolvemento sostible.

4. USOS ACTUAIS E POTENCIAIS DOS RECURSOS:

A EURORREXIÓN COMO DESTINO TURÍSTICO CONXUNTO.

Xa foi asegurado que nas duas rexións, Galicia e Norte de Portugal, existen recursos abondo para consolidar unha oferta turística singular e atractiva tanto para os mercados emisores peninsulares, como para outros mercados europeos. A idea central defendida ao longo deste capítulo é que unha oferta conxunta da eurorrexión incrementaría a competitividade do sector, pero admitindo en lóxica, que a proposta dun destino común non foi abordada nen debatida en rigor, nen polas administracións turísticas, nen polo sector privado, e tampouco dispón dun apoio científico coa discusión necesaria para achegar unha análise da estimación das suas vantaxes e atrancos.

En calquera caso, neste apartado presentamos a aproximación a un modelo de deseño da eurorrexión como destino común, sobre a base das achegas científicas do equipo elaborador, coa nova estructuración territorial que se derivaría dese modelo, tentando simplemente de contribuir a aquel debate, baixo o suposto, en certo modo atrevido, de que esta nova configuración territorial da oferta turística axuda a incrementar a competitividade xeral do sector.

Na análise anterior foron expostos os principais modelos de turismo que guían a orientación do sector privado, interrelacionado coa acción institucional das cidades do Eixo Atlántico. Observando os modelos alí citados destacan dous grandes grupos, que mesmo poden situarse xeograficamente en dous eixos territoriais sobre os que volveremos máis logo: por unha banda o modelo combinado de congresos-negocios-cultura, do que serían un paradigma as cidades de Coruña, Santiago, Vigo, Braga e Porto, e pola outra banda, o modelo cultura-natureza, do que suliñamos ás cidades de Lugo, Monforte, Bragança, Guimarães e Peso da Regua.

Pero estes modelos turísticos non aparecen aillados entre sí, nen tampouco exclúen outras ofertas próximas ou coincidentes, e podemos observar que as cidades de Ferrol, Coruña, Vigo, Vilagarcía, Pontevedra, Viana do Castelo e Porto promocionan simultaneamente o modelo litoral de sol e praia, e as de Lugo, Ourense, Chaves e Vila Real mostran tamén de forma moi relevante o modelo termal, por citar só algúns exemplos da variedade de ofertas de tódalas cidades.

As sinerxias territoriais sen embargo, apenas se descubren en moi poucos casos en fase de deseño, o que constitúe en rigor unha seria infrautilización dos recursos, tendo en conta a sua capacidade de modelación territorial como nodos centrais de grandes áreas de atracción turística, e especialmente polo efecto estructurante de rutas ou itinerarios que as enlacen. Poden deseñarse así os dous eixos citados sobre os seus modelos turísticos identificativos (urbano-litoral e cultural-interior), con grandes áreas de atracción principais, que permitan á sua vez elaborar e presentar diferentes rutas temáticas en torno aos recursos máis relevantes dos municipios intermedios. As rutas temáticas están sempre basadas en características singulares dos patrimonios cultural e natural, poden ser complementadas con centros de interpretación e tendencialmente acaban integrando iniciativas, recursos e ofertas con atractivos secundarios pero relevantes.

Obviamente, cada eixo pode admitir tódalas rutas temáticas que usen os seus recursos, sempre baixo o requisito dunha correcta elaboración e promoción, ainda que o máis importante é enviar aos mercados emisores a mensaxe de que o atractivo da ruta é superior á suma simple dos seus elementos. Eso significa a creación de sinerxias entre ofertas, entre servicios e sobre todo, entre territorios, vinculando aos municipios enlazados e mesmo aos veciños para reforzar a percepción dunha experiencia singular no turista que aumente a sua satisfacción. Desde este punto de vista, debe considerarse a creación de rutas como unha estratexia de elaboración de productos turísticos, onde o factor de competitividade fundamental é a interrelación-tematización de recursos e servicios por un lado (axentes económicos privados), e a actuación coordinada dos xestores públicos polo outro (Grande 2000).

Desa forma, o modelo de deseño comprende unha *única rexión de destino, mercados emisores de turismo, nodos, eixos e rutas circulares, e portas de entrada:*

A *rexión destino* aparece configurada territorialmente polo conxunto da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, compartindo recursos naturais cun elevado número de elementos comúns e máis un patrimonio histórico e cultural igualmente común (onde a semellanza no idioma xoga un importante papel). Os *mercados emisores de turismo* sitúanse hoxe no centro-leste da península ibérica, cun 86 % do total de visitantes, pero con capacidade de extensión a outros paises europeos e a segmentos de demanda interesados polos modelos turísticos ofertados. Existen neste momento dous *nodos* de atracción principais en torno ás cidades de maior relevancia histórica, monumental e administrativa: Santiago e Porto, que sendo cidades Patrimonio da Humanidade, concentran ademáis os principais *complexos de atracción* do destino e os polos centrais da configuración axial litoral do territorio. O *eixo* interior non conta cun nodo igualmente importante, pero pode crearse unha forte capacidade de estructuración territorial desde Lugo a Peso da Regua en torno a complexos de atracción de semellante valor, incrementado pola agregación axial.

Finalmente, a eurorrexión como destino turístico común presenta varias *portas* de entrada ou saida, utilizadas sobre todo, en función dos mercados emisores e das motivaciónes dos turistas que se desprazan para visitala:

- Para os mercados emisores europeos que se desprazan por vía aérea, as principais portas son xustamente os núcleos básicos de Santiago e Porto, onde están os dous aeroportos internacionais da eurorrexión

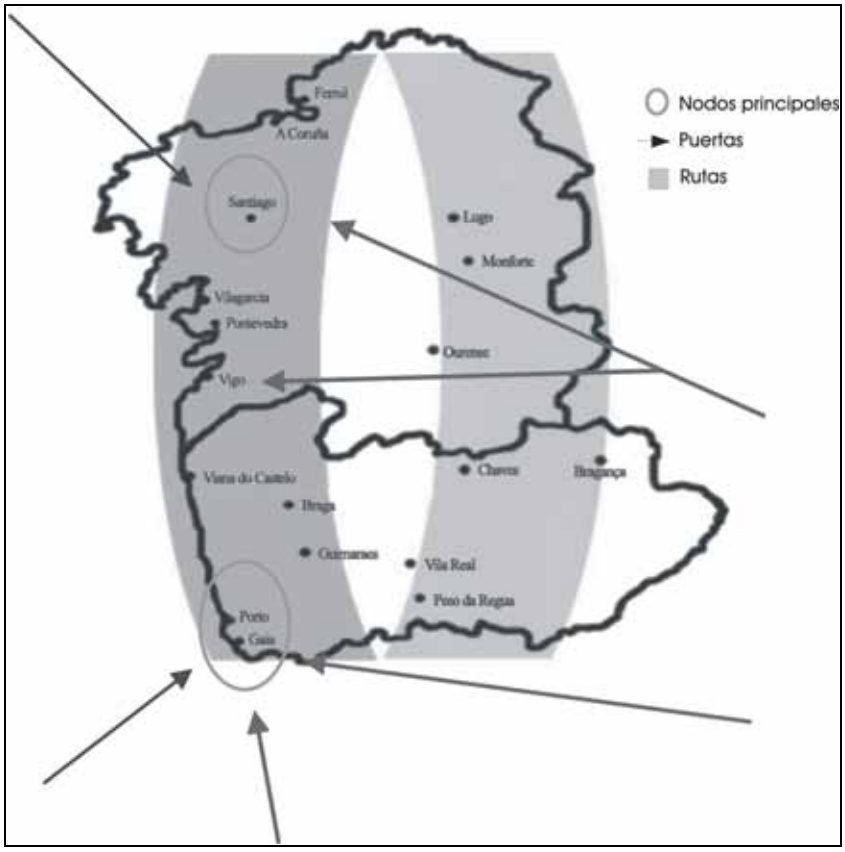
- Para os mercados emisores de Portugal e do sur da península, e para os intercambios internos dentro da eurorrexión que se desprazan en vehículo propio, as portas principais son a cidade de Porto e a ponte internacional Tui-Valença do Minho, ao través da continuidade das autoestradas A-1 e A-9 desde Lisboa ata Ferrol

- Para os mercados emisores europeos e do centro da península que se desprazan igualmente por estrada, existen duas portas principais en Galicia nas cidades de Lugo e Ourense, por onde entran as autovías do Noroeste e das Rías Baixas, respectivamente, e as entradas no Norte de Portugal de Chaves-Verín e Quintanilha-Bragança

- Por último, outra porta de menor valor cuantitativo (número de turistas que a usan), pero de especial valor cualitativo (proxección exterior da eurorrexión), é a que configura o "Camiño de Santiago", nos seus dous traxectos básicos, o denominado francés con entrada oriental e o portugués desde o sur

Pode observarse así que as portas de entrada no destino ofrecen aos mercados emisores unha relativa variedade de alternativas, non só en función de factores xeográficos ou do medio de transporte elexido para o desprazamento, senón tamén en función das motivacións para viaxar, o que en sentido estricto incrementa o seu atractivo turístico. A estratexia da eurorrexión como destino conxunto aparecería identificada nos mercados emisores por dous eixos-modelos turísticos principais, dando cabida a ofertas empresariais temáticas percibidas polos turistas cun valor moi superior ao das ofertas individuais de cada municipio ou área xeográfica, co interese agregado do efecto fronteira.

O MODELO DE DESEÑO DA EURORREXION
COMO DESTINO TURÍSTICO CONXUNTO



Fonte: Elaboración propia.

5. POTENCIAL TURÍSTICO DAS CIDADES DO EIXO ATLÁNTICO.

Non sempre hai coincidencia nos términos usados para estudiar o sector turístico, pero na análise do potencial, que depende dos recursos existentes e de servicios relacionados con aquela actividade, semella necesario precisar con claridade os conceptos sobre os que se estimará o cálculo, de forma que non existan dúbidas na sua interpretación.

Cando falamos de recursos turísticos, definimos ao conxunto de elementos existentes nun territorio con atractivos singulares, que permiten atraer a atención dos visitantes e turistas. En paralelo, os productos turísticos implican necesariamente unha actividade económica, esto é, unha combinación de ofertas e prestacións de servicios para proporcionar ao demandante ou turista a satisfacción que responda ás suas expectativas e motivacións (Vera, 1997; Borja et al, 2002).

Na eurorrexion existen, como xa foi comentado, unha notable variedade de recursos que constitúen o potencial básico do sector, complementado coas infraestructuras e servicios que configuran á sua vez o conxunto percibido polo turista como elementos do seu disfrute no destino, e neste apartado tentamos de achegar algunhas estimacións referidas ás cidades do Eixo Atlántico, que permitan interpretar adecuadamente por un lado a estratexia proposta de considerarmos á eurorrexión como destino conxunto, e polo outro lado, a consistencia desa mesma estratexia desde a perspectiva de redes de cidades que estructuran o territorio da eurorrexión en dous eixos diferenciados polos modelos de turismo dos seus nodos principais.

Na metodoloxía utilizada considérase o Índice de Potencial Turístico (IPT), como unha ferramenta válida para a coherencia da globalidade do estudio, diferenciando en esquema tres grandes bloques de análise: os recursos que poden usarse na actividade turística (factor de difícil modificación), a accesibilidade ás cidades (factor modificable a corto ou medio prazo en función da política e das intervencións administrativas) e finalmente, os equipamentos comerciais e de servicios das cidades (factor igualmente modificable, que depende case por mitade de decisións privadas e públicas) (Leno 1993). Compre aquí salientar que o IPT constitúe unha aproximación ás potencialidades dun destino turístico e sirve como instrumento previo nun proceso de planeamento do sector, establecendo unha medida de valores de variables sobre a que fundamentar no seu caso a toma de decisións, pero sempre desde a consideración xa comentada reiteradamente máis atrás, do carácter transversal das actividades turísticas, que afectan a outros sectores e variables. En calquera caso, e tendo en conta as restriccións temporais e orzamentarias deste estudio, limitarémonos aqui simplemente a presentar os resultados dunha estimación elemental sobre datos de fontes secundarias, en todo caso, contrastados e complementados de forma xenérica con anteriores investigacións da equipa redactora.

No estudio dos *recursos turísticos*, sería necesario en rigor levar a cabo previamente unha auditoría de calidade sobre a base dunha ficha técnica común para tódalas cidades. As características máis esenciais dos recursos agruparíanse en catro bloques: a localización dos que serían a corto prazo susceptibles de uso turístico, a información de todo tipo que achegue datos para o seu coñecemento, a accesibilidade para o seu disfrute directo ou para actividades empresariais privadas relacionadas con eles, e por último, o seu uso

actual con fines turísticos. Nun traballo anterior (Pardellas 2002), presentábase unha primeira aproximación ao uso dos patrimonios natural e histórico das cidades do Eixo Atlántico, destacando datos de interese que foron incrementados coa información recollida nos propios concellos e cámaras municipais e logo informatizados para elaborar a estimación do IPT comparativo das cidades.

Na metodoloxía utilizada establécese o valor turístico dun recurso concreto en función de sua natureza e da sua singularidade, de acordo coa ecuación:

$$Vri = Jpi * \mu i$$

onde:

Vri= Valor turístico do recurso "i"=*Fr*

Jpi= Xerarquia primaria do recurso "i"

μi= Factor de ponderación relativo á naturaleza do recurso "i"

En consecuencia, a avaliación dos recursos implica tres fases sucesivas:

- O establecemento de xerarquías, en función do interese internacional, nacional, rexional ou local, e tamén en función do tipo de productos turísticos que poidan elaborarse con cada recurso. Con ese procedemento estímase unha puntuación de 1 a 10, de acordo coa importancia e/ou singularidade de cada recurso

- A estimación dun factor que pondera a natureza do recurso. A xerarquía non indica o seu valor turístico, senón a importancia dentro da propia categoría e en función de criterios alleos ao aproveitamento turístico (o valor artístico dun patrimonio por exemplo, é en principio independente de que seña disfrutado ou non por turistas). A transformación daquela xerarquía nunha avaluación económica precisa polo tanto de algún factor de ponderación

- A elaboración final dun valor para o factor recursos (Fr) e do índice do valor turístico (Vr) de todolos recursos da cidade como destino (no que incluimos a municipios veciños), que comprende a área de estudio por agregación dos valores estimados para cada un dos recursos clasificados

O seguinte factor analizado é o da *accesibilidade*, onde se avalían as condicións que facilitan ou dificultan os desprazamentos dos turistas desde os mercados emisores ata o destino. Para este cálculo sería preciso en rigor considerar por separado a accesibilidade exterior e a interior, esto é, as características de acceso primario ás cidades no noso caso, e logo as condicións de desprazamento transversal dentro da eurorrexión, diferenciando ademáis os vectores espacio-distancia e espacio-tempo, pero polas limitacións do estudio, faremos dous supostos simplificantes: por un lado que tódalas cidades situadas nas liñas seguidas polas infraestructuras viarias das portas de entrada teñen o mesmo valor, e polo outro lado, que as demáis cidades non se diferencian entre elas, considerando que as condicións de acceso desde as vías principais son semellantes.

Pola sua parte, o factor *equipamentos* é xeralmente o máis complexo de estimar, además de ter un valor ponderado inferior aos anteriores. Este factor estaría definido como un indicador sintético de dous elementos fundamentais: as estructuras de servicios turísticos básicos e o equipamento comercial das cidades (na formulación orixinaria aparece un terceiro elemento referido á estructura dos servicios deportivos-lecer, imposible de calcular coas limitacións deste estudio).

A formulación matemática sería:

$$FE_i = f\,(It_i, Ec_i),$$

onde:

FE_i= Factor equipamentos da cidade "*i*".

It_i = Estructura de servicios turísticos da cidade "*i*".

Ec_i= Equipamento comercial da cidade "*i*".

Á sua vez, It_i consta de duas variables: aloxamento e restauración, definida como:

$$It_i = (h_i + r_i) / 2, \text{ onde}$$

h_i = Hostelería da cidade "*i*".

r_i = Restaurantes da cidade "*i*"

Para a variable equipamiento comercial utilizouse un coeficiente de localización relativa, expresado sobre una escala de 0 a 5 puntos, aplicando a fórmula:

$$Ec_i = Lc_i * 5 / Lc_m$$

onde:

Ec_i = Variable equipamento comercial da cidade "i".

Lc_i = Licencias comercio minorista da cidade "i".

Lc_m = Máximo número de licencias de comercio minorista nunha cidade

En lóxica, debemos aplicar aquí tamén dous supostos simplificantes, un con respecto á homoxeneidade das características de hoteis e restaurantes, e outro referido ao equipamento comercial, que en rigor deberían ser analizados e avaliados por separado e tendo en conta as notables diferencias xa comentadas másI atrás entre as duas rexións.

Finalmente, e calculados cada un dos índices parciais, o IPT conxunto contempla as hipóteses relativas ás condicións de modificación dos factores analizados, ben por decisións administrativas, ben por decisións privadas, de acordo cos eventuais obxectivos de planeamento do sector. Esas condicións exprésanse en coeficientes que as valoran en sentido inverso, esto é, cun valor máis elevado canto menos modificable señe o factor.

Desde ese enfoque a expresión final para o índice de potencialidad turística é:

$$IPTi = \alpha FRi + \beta FAi + \delta Fei$$

(onde: FR, índice para o factor recursos, FA, índice paara o factor accesibilidade e FE, índice para o factor equipamento),

e os coeficientes presentarían os seguintes valores:

α =1.50, dado que a existencia de recursos non é modificable

β =1.25, porque a calidade dos accesos é modificable, pero non o vector distancia

δ =1.00, tendo en conta que os equipamentos poden sempre modificarse

Quedando a fórmula expresada:

$$IPTi = 1.50\ FRi + 1.25\ FAi + 1.00\ Fei$$

Cos seguintes resultados:

CADRO VII.25. ÍNDICE DE POTENCIAL TURÍSTICO POR EIXOS.

	F. recursos cidades.	% valor ponderado recursos	F. accesos	F. equipamentos	IPTi= 1,5 Fri+ 1,25 Fai+ 1,00 Fe	IPTi %
eixo urbano-litoral						
Ferrol	95	47	95	15	179,25	61,01
Coruña	128	64	95	25	239,75	81,61
Santiago	198	100	95	25	293,75	100
Vilagarcía	90	45	75	13	162,25	55,23
Pontevedra	128	64	95	19	233,75	79,57
Vigo	101	51	95	25	220,25	74,97
Viana do Castelo	114	57	95	20	224,25	76,34
Braga	160	80	95	20	258,75	88,08
Guimarâes	105	53	95	12	189,10	65,38
Porto	192	97	95	25	288,50	98,36
Vila Nova de Gaia	89	44	95	18	202,75	69,02
eixo cultural-interior						
Lugo	112	56	95	13	219,50	74,59
Monforte	93	46	75	10	172,75	58,80
Ourense	130	65	95	18	234,25	80,00
Chaves	119	60	95	13	198,75	67,65
Bragança	105	53	75	15	188,25	64,08
Vila Real	136	68	75	14	209,75	71,40
Peso da Regua	106	53	75	15	188,25	64,08

Fonte: Elaboración propia.

Obviamente, coas cautelas xa citadas e tendo en conta que se trata dunha simple aproximación metodolóxica con datos de fontes secundarias, este cadro coas estimacións do IPT semella mostrar a consistencia da hipótese sobre os dous eixos de modelos turísticos. En primeiro lugar e con respecto aos recursos, destaca a existencia de valores altos nos dous eixos, ainda que debemos recordar que no cálculo do indicador só aparecen os recursos con uso turístico actual e citados nos marcadores (páxinas web e folletos entregados aos turistas), polo que sería posible encontrar e aproveitar un maior número de recursos, incrementando con eso algún valor do índice, especialmente no eixo interior. Pero en segundo lugar, debe suliñarse a semellanza de valores totais do IPT nos dous eixos, o que sería indicativo das escasas diferencias en potencial entre unha rede de cidades e a outra, o que confirmaría en apariencia a consistencia dos dous modelos.

En todo caso, debe destacarse que os datos de potencial turístico aquí presentados están referidos a unha situación histórica concreta (o momento en que se estiman os parámetros), e constitúe en consecuencia, un diagnóstico da capacidade actual das cidades para xerar actividades en torno ao sector turístico, o que axuda a tomar as decisións e a elexir as alternativas de modificación sobre os factores que presenten os valores máis baixos, por exemplo, no noso caso, nos equipamentos de todo o eixo interior.

Outro indicador habitualmente descrito na literatura científica é o que se denomina especialización turística, que proporciona una aproximación numérica á importancia turística das cidades, relacionando a poboación residente total cos servicios turísticos básicos, referidos ás prazas hoteleiras, coa formulación matemática:

$T_{fi} = STAi / Pti \times 100$

Onde

T_{fi} = *Taxa de especialización turística da cidade "i"*

STAi = *nº de prazas de aloxamento ofertada na cidade "i"*

PTi = *población residente total na cidade "i"*

CADRO VII.26. TAXA DE ESPECIALIZACIÓN TURÍSTICA DAS CIDADES DO E. A.

	Población 2002	Prazas hotel. 2002	Tf
Coruña	243.902	1.811	*0,74*
Ferrol	78.764	403	*0,50*
Santiago	92.339	2.255	*2,44*
Vigo	292.566	1.904	*0,65*
Pontevedra	77.993	464	*0,59*
Lugo	91.158	759	*8,33*
Ourense	109.475	537	*0,49*
Vilagarcía	34.469	168	*0,48*
Monforte	19.710	163	*0,82*
Braga	166.803	1.676	*1,00*
Bragança	34.589	610	*1,76*
Chaves	43.657	1.195	*2,73*
Guimarâes	160.109	880	*0,54*
Peso da Regua	18.335	368	2,00
Porto	250.877	7.496	*2,98*
Viana do Castelo	89.184	1.132	*1,26*
Vila Nova de Gaia	29.3301	1.644	*0,56*
Vila Real	50.042	550	*1,09*
Media total	*2.147.243*	*24.015*	*1.11*

Fonte: Elaboración propia.

Este indicador sen embargo, presenta notables imprecisións para este estudio, por canto polas diferencias administrativas actuais das duas rexións non é posible establecer unha homoxenidade estadística que permita comparar co necesario rigor as taxas de especialización para o conxunto das cidades. Ainda así, decidimos mostralo tamén como unha proposta metodolóxica de análise que arriquece a globalidade do estudio, limitándonos a unha estimación sobre as prazas hoteleiras, tendo en conta que pode ser o dato de maior homoxeneidade.

6. CONCLUSIÓNS ELEMENTAIS.

Unha maioría de expertos coincide en que a recesión económica en Europa que se prolonga desde principios da década vai seguir afectando ao turismo en xeral e desde logo aos visitantes da eurorrexión, ainda que neste caso cun impacto menor cá noutras áreas da península ibérica por razón do noso modelo de turismo, máis orientado aos segmentos de demanda interesados na natureza e a cultura.

Desde a pespectiva do propio sector, poden detectarse varios cambios positivos en canto á calidade da oferta (maior taxa de hoteis de superior categoría nas cidades con respecto a 1999), e tamén un notable incremento do turismo europeo (case un 22 % no mesmo peiodo). Igualmente hai un maior e mellor uso dos recursos, no que se refire á sostibilidade e sobre todo, á adecuación dos productos elaborados con respecto ás novas tendencias da demanda.

Con todo, e ainda que en términos de competitividade o balance pode considerarse positivo, persisten moitos dos atrancos e debilidades da década pasada, como a elevada taxa de instalacións de aloxamento de baixa calidade ou a escasa cualificación do traballo e da xestión empresarial, problema este máis acusado na oferta galega que na portuguesa, a pesar de existir excelentes centros de formación turística nas suas diversas áreas de especialización.

Evidentemente, as fortalezas son importantes pero para o seu aproveitamento coa maior eficiencia sería preciso levar a cabo algunhas melloras que afectarían especialmente á coordinación das iniciativas públicas e privadas (tanto para cada cidade, como para o conxunto da eurorrexión), á incorporación dos recursos dos municipios en torno ás principais cidades, que implicarían unha importancte sinerxia de vecindade, e desde logo, a unha definición inequívoca do modelo turístico da eurorrexión con respecto aos mercados emisores, que implicaría unha imaxe identificativa común.

Breve diagnóstico DAFO.

CONTEXTO EXTERIOR	
AMENAZAS	OPORTUNIDADES
• Problemas económicos en Europa • Turoperadores orientados a mercados rendables • Concurrencia ofertas de paises do Leste europeo	• Valor social do patrimonio natural e histórico • Importante atracción do carácter transfronterizo para o turismo europeo

CONTEXTO INTERNO	
DEBILIDADES	FORTALEZAS
• Descoordinación e fragmentación das iniciativas públicas e privadas • Escaso aproveitamento de sinerxias • Modelo turístico non definido na eurorrexión • Moitos recursos infrautilizados en torno ás cidades	• Patrimonio e recursos ben conservados en dous eixos turísticos ben definidos • Evidente, ainda que irregular, mellora da competitividade nos últimos anos • Centros de formación turística media e superior de notable calidade • Singular potencial para a elaboración de redes temáticas

Dez propostas de actuación por orde de influencia no conxunto do sector

1. Crear unha imaxe identificativa da eurorrexión
2. Identificar igualmente os dous modelos turísticos principais das cidades
3. Crear unha comisión específica de coordinación turística dentro da Comundiade de Traballo e deseñar un plan de promoción institucional conxunto
4. Crear unha Axencia de Calidade con competencias executivas
5. Poñer en marcha un plan de formación específico por áreas de producto
6. Impulsar a integración horizontal e as redes de empresas
7. Potenciar a interrelación do turismo cos sistemas productivos locais
8. Fomentar a elaboración de Redes Temáticas nos dous eixos turísticos
9. Crear unha rede de Centros de Interpretación territorial
10. Apoiar o incremento do uso das TIC con axudas financieiras

Referencias bibliográficas.

Asociación Española de Científicos Expertos en Turismo (AECIT)(2003) *La Actividad Turística Española en 2002*. Serv. Pub. AECIT. Madrid

Batista, M. (1990*) O Turismo na Economia: uma abordagem técnica, económica, social e cultural. Lisboa*. Instituto Nacional de Formação Turística.

Borja, L et al (2002) *El consumidor turístico.* ESIC Ed. Madrid

Burgers, J. (1995): "Public Space in the Post-industrial City", em Ashworth, G.J. e Dietvorst A.G.J.(eds.): *Tourism and spatial transformations* . Oxon: Cab Internacional

Camagni, R (2002) "On the concept of territorial competitiveness; sound of misleading" in *Urban Studies, vol 39 nº 13*

Castelâo, J. (2001): "Tendências de evolução do Turismo Mundial, Europeu, Nacional", em Associação Empresarial de Portugal (ed.): *Novas Estratégias para o Turismo*. Porto: AEP

Comité Ec e Social Europeo (1999) *Dictame do Grupo de Alto Nivel sobre Turismo e Emprego.* DO C 138/4

Consellería de Economía (1999) *Plan Estratéxico de Desenvolvemento de Galicia 2000-2006*. Xunta de Galicia. Santiago

Cunha, l. (1997): *Economia e política do turismo*. Lisboa: McGraw-Hill.

Delgado, M. (2002): "Los efectos sociales y culturales del turismo en las ciudades históricas", em *Actas do "Congreso Internacional sobre el Desarrollo Turístico Integral de Ciudades Monumentales*", Granada, 19-22 de Fevereiro de 2002.

De Miguel, A. (2000): *Imagem social recíproca de espanhóis e portugueses da Fronteira*. Zamora: Fundação Afonso Henriques.

DiIRECÇÃO-GERAL DO TURISMO (1998): *Plano Estratégico para o Turismo Interior Portugal-Espanha – Relatório de Formulação Estratégica – Síntese*. Lisboa

Dredge, D (1999) "Planificación y Diseño de Destinos Turísticos". *Annals of Tourism Research en Español* 2 (1): 394-414

ECORYS (2003) *A study on the factors os regional competitiveness.* Rotterdam

Figueiredo, A e Viña, A (1996) *Estudio estratégicodas cidades do Eixo Atlántico.* Serv. Pub. Cámara de Porto

Figueiredo, A e Silva, MR (2004) "Factores territoriais e institucionais de internacionalizaçâo da cidade-regiâo" in *Actas Congreso Porto Cidade-Regiâo*. Serv. Pub Univ Porto

Fórum de Trás-Os-Montes e Alto Douro (ed.) (2000) *Turismo. Diagnóstico e Orientações Prospectivas*. Relatório Final.

Fuentes, R (2002) "El turismo rural en España" in Anton, S y Monfort, V. *La actividad turística española en 2001*. AECIT. Madrid

Grande, J (2000) "Las rutas temáticas. Una estrategia en la producción del turismo cultural" in *Actas del II CongresoInternacional de Itinerarios Culturales.* Serv. Pub. Mº de Cultura. Madrid

Hernández, J et al (2000) *O turismo en Galicia.* Serv. Pub. Deputación de Pontevedra

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2002) *Anuario Estadístico*. Ministerio de Economía, Comercio y Turismo. Madrid.

Leno Cerro, F. (1993) *Técnicas de evaluación del potencial turístico*. Madrid: Centro de Publicaciones. Ministerio de Industria, Comercio i Turismo.

Lois, R e Santos, X (2000) "El turismo en Galicia" in (AECIT) *La Actividad Turística Española en 1999*. Serv. Pub. AECIT. Madrid

Marques, T et al (1993): "Análise estratégica de algumas funções de serviços avançados de elevado potencial regional no contexto do relacionamento entre as cidades do Eixo Atlântico", em Figueiredo, A e Viña, A (coords.): *Estudo estratégico das cidades do Eixo Atlântico. Vol. 1: As formas do sector terciário superior*. Porto: Câmara Municipal

Pardellas, X (2000) *Plan de infraestructuras do Eixo Atlántico.* Serv. Pub. Deputación de Pontevedra

- (2002a) *Aproximación á actividade turística nas cidades do Eixo Atlántico*.Vigo: Ed, Eixo Atlántico.

- (2002b) *Estrategias turísticas urbanas.* Serv. Pub. AGCR. Vigo

Pardellas, X et al (2003). "El desarrollo local y la cooperación ente España y Portugal" in *Actas do IX Encontro Nacional da APDR*. Colecçâo APDR. Coimbra

Pereiro, X. (2004): "Imagens turísticas alterotópicas: Portugal e Galiza", em Lois, R. e Constela, X. (coords.): *As relacións entre Galiza e Portugal*. Santiago. Laiovento

Pizam A. and Mansfeld Y.(edit) (2000) *Consumer Behavoir in Travel and Tourism.* Haworth press. Binghamton

Rey, C (1998) *Economía del turismo. Estructura de mercados e impacto sobre el desarrollo*. Hispalink Galicia. Santiago

Ribeiro, M (2003): "Espaços rurais como espaços turísticos. Reflexões em torno da construção da oferta de turismo em espaço rural, em Portugal", em Portela, J e Castro Caldas, J (orgs.) *Portugal Chão*. Oeiras Celta Editora

Ritchie, J. A; Crouch, G. (2003) *The competitive destiantion: A sustainability perspective*. Univers. Calgary. Canadá

Sousa, A (2002) *Cursos de Turismo em Portugal*. UTAD: Chaves

SwarBrooke, J., Horner, S.(1999) *Consumer Behavior in Tourism*. Oxford: Butterworth Heinemann

Toffler, A (1980): *The Third Wave*. New York: Bantam Books

Turgalicia. (2002) *Datos estadísticos*. Santiago: Xunta de Galicia

Vera, F. (Coord) (1997) *Análisis Territorial Del Turismo*. Ariel. Barcelona

World Tourism Organization.WTO (1999) *National And Regional Tourism Planning.* International Thomson Business Press. London

CAPÍTULO 8

DINÁMICAS DE MUDANZA E CRISE NO SECTOR AGRO-FLORESTAL

Américo Mendes

Universidade Católica Portuguesa.

I. MODELO DE ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO SECTOR AGRÍCOLA.

1. FACTORES MOTORES DO CRESCIMENTO AGRÍCOLA.

1.1. Factores exógenos influenciadores da procura interna .

1.1.1. População.

O crescimento da procura alimentar constitui o principal factor motor do crescimento da produção agrícola. Sendo os produtos agrícolas bens transaccionáveis, na análise das variantes determinantes da sua procura é preciso distinguir a procura interna e a procura externa.

A taxa de variação da procura agrícola interna $\frac{\Delta D}{D}$ pode ser expressa do seguinte modo em função das principais variáveis que a influenciam:

$$(1)\quad \frac{\Delta D}{D} = \frac{\Delta P}{P}\varepsilon + \frac{\Delta N}{N} + \frac{\Delta Y}{Y}\eta$$

onde P é o índice de preços agrícolas, N é a população residente do país, Y é o rendimento per capita, ε é a elasticidade-preço e η a elasticidade da procura de produtos agrícolas.

Dada a inelasticidade da procura de produtos agrícolas relativamente aos preços e ao rendimento, da expressão (1) pode concluir-se que o crescimento demográfico é a variável com mais influência no crescimento desta. Se abstrairmos os bens e serviços incorporados nos produtos agrícolas até se chegar aos produtos alimentares de consumo final, então 1% de crescimento demográfico repercute-se em 1% de crescimento na procura de produtos agrícolas.

1.1.2. Rendimento e consumo privado per capita.

O impacto do crescimento do rendimento per capita no crescimento da procura agrícola é medido pela elasticidade desta procura relativamente ao rendimento. Considerando os produtos agrícolas no seu conjunto, esta elasticidade é positiva e inferior a 1 ("efeito Engel"). Para os países ditos "desenvolvidos" o seu valor anda à volta de 0,2 o que significa que 1% de crescimento no rendimento per capita só faz crescer a procura agrícola em 0,2%.

Se se desagregar a análise para os diversos produtos agrícolas a situação é diferente de uns para os outros:

- carnes, produtos lácteos, legumes frescos, legumes e frutas em conserva e vinhos de qualidade têm elasticidades-rendimento geralmente compreendidas entre 0,5 e 1;

- produtos à base de cereais, batata, leite fresco, manteiga, margarina e vinhos correntes têm elasticidades-rendimento geralmente inferiores a 0,5.

Além do efeito atrás referido, é preciso tomar em consideração o facto de que a procura de produtos agrícolas tende a crescer menos do que a procura de produtos alimentares, pois com o desenvolvimento económico tende a aumentar a parte do valor acrescentado pelas actividades a jusante da agricultura (indústrias agro-alimentares, transportes, comércio alimentar, etc.) no valor final dos produtos alimentares ("efeito de Malassis").

Note-se ainda que, como parte do rendimento disponível é retido para poupança, em vez do rendimento per capita como variável explicativa do consumo alimentar, deve utilizar-se, se possível, as despesas de consumo privado per capita.

1.1.3. Políticas de sustentação do rendimento agrícola via preços.

Em Portugal e na União Europeia os preços de grande parte dos produtos agrícolas são objecto de muitas intervenções públicas que geralmente têm por objectivo sustentar o rendimento dos agricultores, levando, por isso, a preços superiores ao nível de equilíbrio sem esse tipo de intervenções. O modelo dominante na PAC nesta matéria tem sido o das compras de intervenção a um preço de garantia, com proteccionismo contra as importações de países de fora da UE.

Ao fazer subir o preço ao consumidor, este tipo de intervenções publicas tem por efeito reduzir a procura.

1.2. Factores influenciadores da procura externa.

1.2.1. Vantagens comparadas e custos de transporte.

A procura externa de produtos agrícolas nacionais depende fundamentalmente dos seguintes factores:

- vantagens comparadas;
- custos de transporte;
- rendimentos de escala;
- preferências dos consumidores nos mercados de destino;
- taxas de câmbio;
- políticas proteccionistas nos mercados de destino;
- crescimento económico no Resto do Mundo.

As vantagens comparadas e os custos de transporte entre o país exportador e os mercados de destino são os principais factores tradicionalmente invocados para explicar as variações na procura externa.

No que se refere às vantagens comparadas, o que um país terá maiores probabilidades de exportar são os produtos onde tem custos de oportunidade relativamente mais baixos do que os dos seus concorrentes, isto mesmo que nestes produtos as suas produtividades possam ser mais baixas (desvantagens absolutas). Assim sendo, países como Portugal onde as disponibilidades de terra por trabalhador agrícola são mais baixas tenderão a exportar produções agrícolas intensivas.

1.2.2. Rendimentos de escala crescentes.

Embora a actividade agrícola seja muitas vezes uma actividade com rendimentos de escala constantes, há casos onde isso pode não acontecer como, por exemplo, nas "grandes culturas", nomeadamente os cereais, e nas produções animais intensivas. Também se podem encontrar com frequência rendimentos de escala crescentes nas indústrias agro-alimentares, no comércio de produtos agrícolas e alimentares, nas indústrias de factores de produção agrícola e na investigação agrária.

Quando há este tipo de rendimentos de escala, as actividades onde eles existem tendem a concentrar-se nas regiões que deles primeiro conseguirem tirar partido, regiões essas que podem conseguir esta vantagem inicial às vezes por simples acidentes históricos, outras vezes por estratégias mais deliberadas dos seus habitantes. A dimensão do mercado interno também pode desempenhar aqui um papel importante. Por exemplo, num país onde beber vinho é um hábito muito generalizado é mais fácil aos produtores e outros

operadores da fileira vitivinícola aproveitar economias de escala neste produto do que em países onde esse hábito ainda está pouco difundido.

1.2.3. Taxas de câmbio e políticas proteccionistas.

As variações nas taxas de câmbio entre o país exportador e os seus mercados de destino influenciam a procura externa, positivamente se se tratar de desvalorizações da moeda nacional ou negativamente se se tratar de revalorizações.

Também as políticas comerciais dos países de destino influenciam a procura externa. É óbvio que quanto mais proteccionistas elas forem pior será para o país exportador.

1.2.4. Crescimento económico no Resto do Mundo.

Tal como o aumento do rendimento per capita no país tem efeitos positivos sobre a procura alimentar interna, também o crescimento económico no Resto do Mundo pode ter efeitos positivos sobre a procura externa daqueles produtos nos quais o país conseguir uma posição exportadora.

2. FACTORES ALIMENTADORES DO CRESCIMENTO AGRÍCOLA.

2.1. Factores agrícolas primários: terra e mão de obra agrícola.

Para que os estímulos decorrentes da evolução da procura alimentar se concretizem em crescimento da produção e do rendimento agrícola é preciso que este possa ser alimentado pela maior utilização de factores de produção, de entre a lista seguinte:

- mão de obra agrícola;
- área agrícola;
- melhoria da capacidade produtiva dos factores primários, nomeadamente a formação no que se refere à mão de obra e a expansão do regadio no que se refere à área agrícola;
    - melhoria do sistema de inovação (trilogia investigação, formação e extensão agrária);
    - consumos intermédios.

É bem sabido que em Portugal, à semelhança dos outros países ditos “desenvolvidos”, a tendência de evolução quantitativa dos factores de produção agrícola primários (terra e mão de obra agrícola) é negativa. Portanto, é essencialmente com base no aumento da capacidade produtiva deste factores e na melhoria do sistema de inovação que poderá ser alimentado o crescimento no rendimento agrícola (Mendes, 1995b).

2.2. Sistema de inovação.

2.2.1.Investigação agrária.

Para se poder compreender e justificar a necessidade de intervenção do sector público na investigação é preciso começar por analisar as características económicas dos serviços produzidos por esta actividade. A primeira destas características é o facto do conhecimento ser um bem não rival, isto é, a utilização de um conhecimento por uma pessoa não reduz a disponibilidade desse conhecimento para outra pessoa que a ele possa vir a ter acesso.

Onde os tipos de conhecimento já poder ser distintos entre si é no que se refere à propriedade da exclusão, ou seja, a possibilidade de condicionar o acesso ao conhecimento mediante o pagamento de um preço. O quadro seguinte cruza duas tipologias de investigação agrária, ordenando-as em função da maior ou menor possibilidade de exclusão.

Tipos de investigação agrária

	Tecnologia utilizável	Prototecnologia	Pré-tecnologia
Mecânica			
Química			
Biológica			
Agronómica			

Na classificação apresentada na vertical - investigação mecânica, química, biológica e agronómica - a possibilidade de exclusão diminui quando se caminha de cima para baixo. Na classificação apresentada na horizontal - tecnologia utilizável, prototecnologia e pré-tecnologia - a possibilidade de exclusão diminui quando se caminha da esquerda para a direita.

Quando existe não rivalidade e não exclusão diz-se que se trata de um bem público puro. De acordo com a organização do quadro anterior, grande parte da investigação agronómica e biológica de carácter pré-tecnológico é deste tipo. Um bem público não tem que ser necessariamente produzido e financiado pelo sector público. No entanto, muitas vezes assim acontece para fazer face ao problema do *free-rider*, ou seja, a tendência para os agentes económicos consumirem esse tipo de bem sem terem pago para isso. Como há não rivalidade toda a gente pode consumir o bem na mesma quantidade e qualidade e como não há exclusão ninguém é obrigado a pagar para ter acesso ao bem. É por isso que há essa tendência para as pessoas consumirem bens públicos, evitando, se possível, ter que pagar por eles. É para evitar este problema do *free-rider* que, muitas vezes, se recorre a vias de financiamento coercivas, nomeadamente as que se baseiam no poder de autoridade do Estado, como sejam a utilização de receitas públicas provenientes de taxas e impostos.

O conhecimento prototecnológico, segundo Pray e Echeverria (1991), já não tem, em muitos casos, as características de um bem público, mas sim de um bem privado (exclusão e rivalidade). Mesmo assim

poderá justificar-se a intervenção pública para mitigar as dificuldades inerentes à necessidade de investimentos avultados neste tipo de investigação à pequena dimensão dos mercados que dificulta a sua viabilização económica se fossem deixados à iniciativa privada.

As novas tecnologias no seu estádio utilizável são bens privados que o sector privado estará interessado em produzir se forem rentáveis, não devendo, por isso, aqui haver intervenção pública directa e indirecta na sua produção.

2.2.2. Extensão agrária.

Seguindo a análise desenvolvida por Umali e Schwartz (1994), a caracterização da extensão agrária como bem público ou bem privado depende do seguinte:

- o estádio de difusão entre os agricultores da nova informação veiculada pelos serviços de extensão;
- a natureza genérica ou especializada da informação veiculada pelos serviços de extensão.

Nos estádios iniciais de difusão de nova informação pertinente para a generalidade dos agricultores, os serviços de extensão são bens públicos com exclusão, uma vez que existe não rivalidade (a utilização da informação por um agricultor que a ela teve acesso não reduz a quantidade de informação disponível para os outros), mas existe exclusão: por várias razões (dispersão geográfica e diferentes graus de instrução dos agricultores, impossibilidade do extensionista atender todos os agricultores ao mesmo tempo, etc.) os agricultores não podem aceder todos ao mesmo tempo à nova informação.

À medida que a nova informação se vai difundindo, as duas propriedades típicas de um bem público puro vão estando cada vez mais presentes. Apesar disso, chegados a este estádio há um aspecto que justifica a privatização de, pelo menos, certo tipo de extensão. Com efeito, muitas vezes aquilo de que os agricultores mais precisam nesta situação é de um conselho técnico individualizado, adaptado aos problemas específicos da sua exploração o que é claramente um serviço com as características de bem privado. Apesar disso, tal como no caso do conhecimento prototecnológico, pode haver justificação para alguma intervenção pública que decorre do facto dos serviços de extensão serem indivisíveis até certo ponto: os custos de deslocação são os mesmos quer para visitar uma grande exploração, quer para visitar uma pequena. Por isso, se se cobrasse o mesmo preço a grandes e a pequenos agricultores, o custo seria relativamente mais pesado para estes últimos. A constituição de organizações de agricultores para prestar serviços de extensão é uma forma de fazer face a este problema, sendo frequente existirem apoios públicos para esse efeito, como acontece actualmente em Portugal.

2.2.3. Formação agrária.

Há dois tipos de formação profissional a distinguir no que se refere às suas características económicas:

- a formação geral;
- a formação específica.

A característica económica fundamental da formação profissional geral é proporcionar conhecimentos cuja utilidade não se restringe a uma determinada empresa, mas sim à generalidade das empresas onde o formando pode trabalhar. Uma empresa que dê este tipo de formação aos seus trabalhadores corre, pois, o risco de não auferir desses benefícios se o trabalhador se mudar para outra empresa.

A formação profissional específica, por sua vez, proporciona conhecimentos cuja utilidade se circunscreve a determinada empresa. Assim, uma empresa que dê este tipo de formação não corre o risco de que outras empresas que não pagaram por isso venham a auferir dos benefícios dessa formação.

Praticamente toda a formação profissional agrária actualmente feita em Portugal para operários e técnicos agrícolas é do tipo "geral". Assim, nenhum empresário agrícola estará disposto a pagar por esta formação uma vez que há sempre o risco dos benefícios que dela resultam poderem ser aproveitados por outras empresas que nada pagaram por isso.

Quanto à formação de empresários agrícolas ela pode ter uma componente específica quando se trata, por exemplo, da formação adquirida por filhos de agricultores na exploração paterna, ou fora da exploração, mas com o intuito de retomarem a exploração paterna.

Seja qual for o tipo de formação e os benefícios privados que dela podem retirar empresários e trabalhadores, há sempre benefícios gratuitos para o conjunto dos agentes económicos do sector e para a sociedade em geral que resultam de uma população agrícola mais instruída. São estas externalidades positivas juntamente com a não disponibilidade para pagar dos empresários pela formação "geral" que justificam economicamente o financiamento público da formação profissional agrária, pois, caso contrário ela dificilmente seria produzida.

2.2.4. Integração Investigação-Formação-Extensão.

Um sistema de inovação não funciona bem se cada uma das suas componentes for débil e as ligações entre elas também forem débeis:

- a investigação produz os conhecimentos que devem ser veiculados através da extensão e da formação;
- a extensão, sua vez, identifica necessidades de formação e de investigação.

2.3. Políticas de subsidiação dos preços dos factores.

Tal como no caso dos preços dos produtos agrícolas, também no caso dos preços dos factores o sector público intervém não só em Portugal, mas também noutros países da UE e do Resto do Mundo. Uma diferença relativamente às políticas de preços dos produtos é que aqui não há fixação de preços de intervenção comuns para todos os países da UE. O que há é uma maior margem de liberdade para cada país poder formular políticas nacionais que se podem traduzir em formas de subsidiação indirecta dos factores de produção.

2.4. Factores protectores da produção nacional.

Sendo quase todos os produtos agrícolas bens transaccionáveis, a produção nacional e as importações são substitutos. Por isso, a produção nacional só consegue captar para si os estímulos do crescimento da procura interna e externa se puder tirar partido dos factores atrás mencionados a propósito da procura externa:

- vantagens comparadas;
- custos de transporte;
- rendimentos de escala;
- preferências dos consumidores no mercado interno;
- taxas de câmbio;
- políticas proteccionistas do mercado interno.

Há alguns produtos que, por serem rapidamente perecíveis, estão, até, certo ponto, "naturalmente protegidos" da concorrência externa, como é o caso dos produtos frescos (legumes, leite e ovos). Também constitui uma protecção "natural" a fidelidade dos consumidores a produtos nacionais com características bem implantadas nas tradições e nos hábitos da população, embora este tipo de protecção seja cada vez mais vulnerável à uniformização cultural que os meios de comunicação social e outras instâncias das sociedades modernas promovem.

3. FACTORES DE DIFERENCIAÇÃO REGIONAL DO CRESCIMENTO AGRÍCOLA.

3.1. Distribuição regional dos recursos agrícolas.

Um recurso primário sem o qual não há agricultura, como é a terra, não é um recurso móvel. Este recurso está distribuído pelo território em quantidades e qualidades que não são homogéneas. Por isso, essa distribuição constitui um importante factor de diferenciação regional do crescimento agrícola. Mais precisamente numa situação onde a área agrícola já atingiu o seu limite em termos de crescimento

quantitativo, se tudo o resto se mantivesse constante, tenderiam a crescer mais agricolamente as regiões onde as possibilidades de intensificação cultural são maiores.

O facto da terra agrícola não ser um recurso móvel não significa que seja imutável. A fertilidade do solo vai-se alterando com as práticas culturais e com os melhoramentos fundiários que possam ser feitos, nomeadamente em matéria de irrigação.

3.2. Distribuição regional da população e das actividades económicas.

3.2.1. Dependência do crescimento agrícola relativamente ao crescimento urbano e industrial.

Para crescer o sector agrícola precisa de acesso cada vez mais fácil aos mercados dos seus produtos e dos seus factores. Precisa também de zonas rurais com boas condições de vida para fixar os agricultores necessários à produção. São, por isso, as zonas rurais onde esses acessos e essas condições de vida são melhores que tendem a crescer mais, excepto nas periferias urbanas onde o consumo urbano de solo agrícola se impõe como substituto irreversível da actividade agrícola.

3.2.2. Forças centrípetas de concentração da população e das actividades económicas.

A população e as actividades económicas não se distribuem no espaço geográfico de forma homogénea. Tendem a concentrar-se nas zonas urbanas que vão crescendo geralmente à custa da desertificação de zonas rurais periféricas. Estas forças centrípetas são demasiado fortes para poderem ser substancialmente invertidas por políticas voluntaristas de atenuação das disparidades regionais.

Basicamente essas forças resultam da combinação dos seguintes factores (Krugman, 1991):

- rendimentos de escala crescentes;
- redução nos custos de transporte e de comunicações;
- economias de aglomeração;
- mecanismos de causalidade circular.

À medida que ganham peso na economia actividades com rendimentos de escala crescentes como é o caso de muitas actividades industriais e comerciais e à medida que vão diminuindo os custos de transportes e comunicações passa a ser mais rentável concentrar essas actividades em determinados pontos do espaço e abastecer o resto do território a partir daí do que distribuí-las por várias localidades. Assim, as actividades económicas e a população trabalhadora tendem a concentrar-se em determinados locais. Essa concentração, por sua vez, gera reduções de custos para as empresas resultantes da sua aglomeração no mesmo espaço (redução nos custos de transportes de bens e serviços entre empresas, maiores facilidades de comunicação, maiores possibilidades de especialização no fabrico de factores utilizados por várias empresas situadas no mesmo local, etc.).

As localidades que, à partida, conseguirem concentrar mais actividades e população estarão então melhor colocadas do que as outras para continuar a atrair novas actividades e população, gerando-se assim um processo de causalidade circular que faz com que certas zonas urbanas vão crescendo continuamente em detrimento de regiões envolventes que se vão desertificando.

A dependência do crescimento agrícola relativamente ao crescimento urbano e industrial que é regionalmente diferenciado e cumulativo, como acabamos de ver, é geradora de diferenciações regionais cumulativas no próprio crescimento agrícola.

3.2.3. Forças centrífugas de distribuição espacial das actividades agrícolas.

O modelo atrás referido explica a criação e o crescimento de centros urbanos e a dependência do crescimento agrícola relativamente à rede urbana. Um aspecto de diferenciação regional do crescimento agrícola que falta tratar tem que ver com os efeitos da localização dos centros urbanos sobre a localização dos vários tipos de actividades agrícolas. De acordo com a análise desenvolvida por von Thünen, o preço da terra diminui à medida que nos afastamos de um centro urbano. Por essa razão, as culturas que tendem a ser praticadas na proximidade dos centros urbanos são as que têm o rendimento por hectare mais elevado e/ou têm os custos de transporte mais elevados e as que são remetidas para zonas mais afastadas são as culturas extensivas e/ou que envolvem custos de transporte mais baixos.

3.3. Factores de diferenciação regional na evolução da mão de obra agrícola.

Usando estimativas do volume de UTA's por distritos elaboradas com base nos recenseamentos agrícolas de 1968 e 1979 concluímos num trabalho anterior (Mendes, 1995a) que as diferenças entre distritos observadas nas taxas de variação das UTA's podem ser explicadas do seguinte modo:

- as possibilidades de melhoria do rendimento do agregado familiar quer através da intensificação do uso do factor escasso (terra) nas explorações familiares, quer através do acesso à propriedade da terra, quer ainda através da aplicação em actividades fora da exploração dos excedentes do factor abundante (mão de obra familiar) explicam mais de três quartos da variância inter-distrital das taxas de variação da quantidade total de trabalho agrícola em Portugal Continental, no período 1968/79;

- quanto maiores são as possibilidades de intensificação cultural, menor é a taxa de decréscimo do emprego agrícola;

- quanto maior é o acesso à propriedade da terra por parte dos produtores agrícolas, menor é a taxa de decréscimo do emprego agrícola;

- quanto maiores são as oportunidades de emprego não agrícola, menor é a taxa de decréscimo do emprego agrícola;

- quanto maiores são as oportunidades de combinar a actividade agrícola na exploração com a actividade agrícola fora da exploração, menor é a taxa de decréscimo do emprego agrícola;
- o emprego agrícola reage de forma inelástica às variações no nível de intensificação cultural, nas formas de exploração e nas oportunidades de emprego fora da exploração.

Mais adiante iremos analisar dados mais recentes que, embora não constituam um novo teste desta hipótese, permitem pensar que há boas probabilidades do seu poder explicativo ainda se manter nos últimos anos.

II. TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO GERAL DO SECTOR AGRÍCOLA PORTUGUÊS E DESAFIOS ESTRATÉGICOS FUTUROS.

1. TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO DA PROCURA INTERNA.

1.1. População.

A taxa média de crescimento anual da população portuguesa nos próximos 25 anos será da ordem dos 0,1% (MEPAT, 1998).

1.2. Consumo privado per capita.

Se, no horizonte em análise, o consumo privado per capita crescer à taxa média anual de 2%, para uma elasticidade da procura alimentar relativamente ao consumo privado da ordem de 0,25, então o crescimento da procura alimentar interna per capita será de 0,5% por ano.

1.3. Estimativa da taxa de crescimento anual da procura alimentar interna.

Somando a taxa atrás apresentada à taxa de crescimento demográfico previsto para o período em análise teremos então taxas de crescimento da procura alimentar interna, a preços constantes, da ordem dos 0,6% por ano.

Note-se que, segundo os nossos cálculos, no período após a adesão à União Europeia (1986-98), a Produção Agrícola Final, a preços constantes de 1986, cresceu à taxa média anual de 0,52%.

1.4. Políticas de sustentação do rendimento agrícola via preços.

A análise anterior foi feita a preços constantes. Se entrarmos agora em consideração com a evolução previsível dos preços dos produtos agrícolas, as perspectivas são as seguintes, para o horizonte em análise (2000-2006), tal como decorrem do compromisso em matéria agrícola obtido no Conselho de Ministros da UE de Março de 1999 que será apresentado mais detalhadamente no Capítulo 3:

- diminuição de 20% nos preços de intervenção da carne de bovinos, em três fases iguais;

- diminuição de 15% dos preços de intervenção dos produtos lácteos (manteiga e leite em pó), em três fases iguais, a partir de 2003;

- diminuição de 15% nos preços de intervenção das culturas arvenses, em duas etapas, durante as campanhas de 2000/01 e 2001/02.

A aplicação do acordo do Uruguay Round e a nova ronda de negociações da Organização Mundial do Comércio iniciada em Novembro de 1999 em Seattle consolidarão e acentuarão esta tendência para a diminuição dos preços agrícolas ao produtor.

Este facto terá poucos efeitos em termos de aumento da procura alimentar e de estímulo para o crescimento da produção agrícola nacional:

- a repercussão das diminuições dos preços ao produtor sobre os preços ao consumidor será apenas parcial;

- dada a inelasticidade da procura alimentar relativamente aos preços, as taxas de crescimento da procura alimentar que podem resultar desta baixa de preços ao produtor serão muito inferiores às taxas de redução destes preços atrás apresentadas;

- a baixa dos preços ao produtor inviabilizará alguma produção nacional, mesmo no abastecimento do mercado interno, em actividades que dispõem de menos protecções "naturais" face à concorrência externa (cereais, carnes de raças não autóctones, produtos transformados do leite, frutas de variedades não autóctones).

No caso dos bovinos de carne, esta inviabilização será atenuada por algumas medidas compensatórias negociadas no referido Conselho de Ministros de Março de 1999. Com efeito, a redução dos preços institucionais neste sector é mais do que compensada quer pelo aumento das ajudas já existentes (ajudas às vacas aleitantes e aos bovinos machos e prémios à extensificação), quer pela criação de novas ajudas (prémios ao abate de bovinos adultos e ajudas a conceder através de um envelope nacional).

Já não se pode dizer o mesmo do sector que em Portugal mais depende das ajudas da PAC que é o das culturas arvenses, e mais especificamente, os cereais de sequeiro. Com efeito, aqui as reduções dos preços institucionais não são integralmente compensadas pelo aumento das ajudas directas aos produtores. O que os negociadores portugueses conseguiram neste domínio foram algumas contrapartidas específicas para o nosso país que viabilizam apenas uma parte da produção de cereais de sequeiro (duplicação da área com direito à ajuda específica ao trigo duro), incentivando a restante a reconverter-se para outras actividades, nomeadamente para os bovinos de carne.

2. DESAFIOS ESTRATÉGICOS DECORRENTES DA EVOLUÇÃO DA PROCURA INTERNA.

Da análise que acabamos de fazer pode concluir-se o seguinte:

- a evolução da produção agrícola portuguesa continua ainda fundamentalmente dependente da evolução da procura interna;
- esta procura vai crescendo cada vez menos em resultado da quase estagnação do crescimento demográfico e da diminuição da elasticidade-rendimento da procura alimentar;
- estas tendências não se deverão inverter no horizonte em análise e, bem pelo contrário, deverão acentuar-se;
- poderão fugir a estas tendências alguns nichos do mercado interno correspondentes a "produtos de qualidade" e outros com elasticidades-rendimento superiores a 1, como, por exemplo, alguns produtos hortícolas e frutícolas, alguns produtos animais (transformados do leite, carnes de suínos e de aves), produtos da agricultura biológica e produtos "tradicionais";
- para além do aproveitamento destes nichos na procura alimentar interna para uma "estratégia de qualidade", crescimentos futuros significativos na nossa produção agro-florestal poderão provir do seguinte:
  - aumento das produções silvo-cinegéticas por ocupação dos solos menos vocacionados para a produção alimentar;
  - aumento das exportações em valor quer em produtos onde o país tem revelado vantagens comparadas que deve procurar manter (alguns vinhos, produtos do sector florestal), quer noutros onde possa vir a construir tais vantagens, nomeadamente em resultado da "estratégia de qualidade" atrás referida;
  - expansão de culturas industriais quer das já existentes, quer de novas culturas, nomeadamente algumas que possam ser escoadas para nichos competitivos da indústria portuguesa (algodão para a indústria têxtil, por exemplo);

III. CONDICIONANTES EXTERNAS DA EVOLUÇÃO FUTURA DO SECTOR AGRÍCOLA PORTUGUÊS.

1. FACTORES INFLUENCIADORES DA PROCURA EXTERNA.

1.1. Vantagens comparadas e custos de transporte.

Considerando as características ecológicas do nosso país, bem como o nível de organização e a experiência internacional das principais empresas vinícolas, os vinhos de qualidade serão muito provavelmente os produtos da agricultura portuguesa que mais se destacarão na sua capacidade para conseguir manter vantagens comparadas durante o período em análise.

Os restantes produtos continuam a ser essencialmente de mercado interno, pelo que o desafio fundamental que se lhes coloca é o de conservarem ou conquistarem quota nesse mercado contra uma concorrência cada vez maior dos produtos importados.

No sector florestal, a pasta e o papel, os produtos de cortiça, os derivados de madeira e a caça constituem produtos onde o nosso sector agrário tem e poderá manter vantagens comparadas durante o período em análise, se houver políticas públicas capazes de responder rapidamente aos graves problemas de insuficiência de oferta de material lenhoso e de organização dos produtores para melhorar a gestão florestal.

1.2. Rendimentos de escala crescentes.

Com um mercado interno muito pequeno e uma produção agrícola muito fragmentada é difícil às empresas agro-alimentares e de comercialização de produtos agrícolas aproveitar economias de escala que lhes permitam uma internacionalização sustentável. Como já se disse atrás, isso acontece essencialmente no sector dos vinhos num país que ainda tem das maiores capitações do mundo neste produto, ou então em produtos do sector florestal que se desenvolveram com um destino exportador claro (pasta de papel), ou à sombra de vantagens comparadas "naturalmente" asseguradas (cortiça).

1.3. Crescimento económico no Resto do Mundo.

O capítulo 1 do volume introdutório do Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006 intitulado *"Portugal. Uma visão estratégica para vencer o século XXI"* contém uma análise prospectiva sobre a economia mundial de que destacamos as passagens que se seguem.

"A Economia Mundial encontra-se, actualmente, numa situação aparentemente paradoxal:

- por um lado estão a decorrer, em articulação, dois processos – um geoeconómico e outro tecnológico – que auguram uma vaga de crescimento de longo prazo, num contexto de globalização;
- por outro existem factores que podem perturbar ou retardar a articulação dos dois processos acima referidos.

a) Perspectivas de Crescimento a longo prazo.

A Economia Mundial está a ser conduzida, na sua evolução, por uma dupla deslocação de "fronteiras" – da "fronteira" geoeconómica e da "fronteira" tecnológica.

A "Fronteira" Geoeconómica

A deslocação da "fronteira" geoeconómica traduz-se numa efectiva ampliação da Economia Mundial que inclui:

- a expansão generalizada da "Economia de Mercado", na sequência do colapso das economias socialistas e dos modelos autárcicos e proteccionistas existentes em várias "macro-regiões" do Sul do Planeta, com a eventual manifestação de problemas agudos na fase de transição e com dificuldades de inserção dalgumas dessas economias no quadro de regras que estruturou a economia mundial no pós-guerra;
- o forte e continuado desenvolvimento, industrialização e investimento num conjunto de Economias Emergentes, de que se destacaram as economias da Ásia/Pacífico, que não só realizaram um rápido crescimento industrial em "extensão" como, gradualmente têm vindo a procurar "subir" na sua especialização internacional para actividades com maior intensidade tecnológica e situadas noutro patamar de concorrência;
- um alargamento sem precedentes das áreas abertas à actividade turística, (que é a nível mundial o maior empregador não agrícola), com os operadores turísticos internacionais, a colocar permanentemente no mercado, ou a valorizar, novos destinos ou novas valências em destinos tradicionais, explorando os mais baixos custos do transporte aéreo;
- a abertura de novas "Províncias Energéticas" que podem vir a responder, a médio e longo prazo, ao forte aumento de procura desencadeado pela industrialização, urbanização e motorização das economias em desenvolvimento; de entre essas "províncias" destacam-se as do Cáucaso/Ásia Central (vd. "Bacia do Cáspio"); as províncias argelina e da África Ocidental; o "offshore" do Extremo Oriente russo e dos Mares da China, etc.;
- o desenvolvimento das novas "províncias mineiras" na América Latina, Austrália e Sudeste Asiático e na abertura de outras, acompanhada pela Privatização de Companhias Mineiras em países em desenvolvimento ou emergentes, com grandes reservas, oferecendo a perspectiva de uma mais rápida e eficiente exploração, graças ao envolvimento das empresas mineiras ocidentais;
- a tendência para a formação de agrupamentos regionais, levando à criação de mercados de dimensão "macro-regional" ou mesmo continental, com especial significado no "sul" em que, era grande a tradição nacional autárcica.

O modo particular como se está a expandir a "Fronteira Geoeconómica" é o que correntemente se designa por Globalização, ou seja um processo de que se destacam os seguintes aspectos:

- liberdade de circulação de capitais e forte intensidade dos movimentos de capitais à escala planetária, quer sob a forma de "Investimentos de carteira", quer de "Investimento Directo Internacional"; crescimento do papel internacional dos investidores institucionais dos países desenvolvidos;
- investimento directo internacional, subcontratação internacional e alianças empresariais à escala mundial, levando à criação de Redes Mundiais Integradas de Produção, servidas por Cadeias Logísticas Intercontinentais e Intermodais, fortemente informatizadas;
- forte crescimento do comércio internacional de bens e serviços, com o surgimento de novos pólos de oferta competitiva, mas com um peso crescente e dominante do comércio intra-firmas e intra-redes, tornando mais difícil o recuo para soluções proteccionistas, centradas em "blocos comerciais regionais";
- difusão generalizada de um "modelo de consumo" e do respectivo "capital simbólico", em especial entre as gerações jovens, apoiada na mundialização dos "media", mas com emergência paralela de movimentos localizados de rejeição do quadro de valores veiculado por esse "modelo";
- funcionamento da Economia Mundial em torno de "Redes Globais de Capitais, Gestão e Informação", cujo acesso ao conhecimento tecnológico é condição de produtividade, inovação e competitividade podendo essas "Redes", que incluem grandes e pequenas empresas, diferentes "clusters" de actividades e abrangem múltiplas localizações à escala mundial, assumir formas de "geometria variável.

A "Fronteira" Tecnológica.

A deslocação da "Fronteira" Tecnológica:

- abre novos sectores de actividade;
- altera substancialmente anteriores fronteiras entre sectores;
- renova as bases tecnológicas de sectores tradicionais, muitas vezes por "deriva tecnológica" originária de sectores que lideram essa deslocação. desta "fronteira.

A deslocação da "Fronteira Tecnológica organiza-se em cinco direcções principais centradas:

- Informação e Comunicações
- Automação e Robótica
- Tecnologias do Espaço
- Interacção Energia/Ambiente
- Ciências e Tecnologias da Vida

No que se refere às Ciências e Tecnologias da Vida, o texto do PNDES destaca o seguinte:

- a descoberta de novos fármacos e meios de diagnóstico, recorrendo às biotecnologias;
- um crescimento exponencial das capacidades da "imagiologia médica";
- desenvolvimento de técnicas não intrusivas de cirurgia;
- novas descobertas, levando a próteses aplicáveis a uma multiplicidade de deficiências;
- desenvolvimento de tecnologias para a agricultura envolvendo novos métodos de modificação genética de plantas e animais, bem como novas técnicas de multiplicação e de protecção de espécies vegetais.

E quanto mais rápida for a difusão das novas tecnologias nas Economias Emergentes, permitindo-lhes ultrapassar limitações difíceis de superar com as tecnologias tradicionais – ou pela maior intensidade capitalística, ou pelo impacto ambiental destas últimas – mais rápido poderá ser o crescimento a longo prazo, gerado por esta dupla deslocação de "fronteiras", já não apenas simultânea, como também articulada."

Passando agora às incertezas que poderão prejudicar estas perspectivas de crescimento a médio, destacamos do texto do PNDES as seguintes passagens:

a) Incertezas cruciais a médio prazo.

Mas esta potencialidade de crescimento a longo prazo, depara-se com um conjunto de incertezas, que podem gerar e ampliar as tensões entre os processos descritos anteriormente e provocar acidentes de percurso numa trajectória, que no longo prazo será de forte crescimento a nível mundial, com base na deslocação das duas "fronteiras" atrás referidas.

- Contradições Associadas ao Crescimento Económico Mundial
- Instabilidade na Regulação Económica Global
- Tensões em torno de recursos e do ambiente

- Contradições Associadas ao Crescimento Económico Mundial.

    - Possibilidade de surgirem travagens ao crescimento global, na primeira fase de articulação conjugada dos factores em expansão da "fronteira" geoeconómica e da "fronteira" tecnológica, em consequência do impacto do nível de endividamento público e privado atingido nos países industrializados, adquirido, nomeadamente, durante os "booms" da década de 80;

    - possibilidade de o processo de globalização ser acompanhado pela multiplicação de crises cambiais e financeiras originadas pelo rebentar de "bolhas especulativas, quer nas economias desenvolvidas, quer nas economias emergentes, crises essas com dificuldades distintas de recuperação e, nos casos das economias emergentes, exigindo a intervenção sistemática de organismos multilaterais, ainda não preparados para estes tipos de funções;

- possibilidade da ocorrência de modificações no perfil dos ciclos económicos e na eficácia das políticas "anticíclicas" nos países industrializados, no contexto de uma mais limitada capacidade de intervenção dos Estados a nível da política orçamental e de um crescimento mais lento e desigual dos rendimentos das famílias, sem excluir a possibilidade de mudanças nas fases dos ciclos eventualmente marcadas por crises bancárias ou colapsos momentâneos nos mercados de capitais;

- possibilidade da ocorrência de diferenças substanciais e de dificuldades de coordenação de políticas económicas e sociais entre os actuais países desenvolvidos, devido aos diferentes "Modelos de Capitalismo" que lhes estão associados e que se repercutem na capacidade, assimilação das novas tecnologias e modelos organizativos, na exploração das oportunidades de investimento e comércio com as economias emergentes e na rapidez de ajustamento estrutural e redução de capacidades em sectores maduros/tecnologias obsoletas;

- tendência para a afirmação do "modelo anglo-saxónico" como modelo com maior capacidade de adaptação à globalização, e com maior influência global (no duplo sentido de se expandir a novas economias de mercado e de ser parcialmente integrado como peça chave na evolução de outros "modelos" já existentes) mas em simultâneo com a maior vulnerabilidade da economia americana, líder desse modelo, a crises que envolvam os mercados de capitais e o dólar.

- Instabilidade na Regulação Económica Global.

  - sistema multilateral de comércio está sujeito a pressões por parte de agrupamentos regionais de carácter preferencial – em especial na Europa, América Latina e Extremo Oriente, bem como por comportamentos pontuais de tipo unilateral dos EUA; a China e Rússia manifestam dificuldades de integração neste sistema;

  - a conjugação da abertura comercial à escala mundial e da liberdade de circulação de capitais com a existência paralela de regimes de câmbio alinhados com uma "moeda âncora" e com a permanência de mecanismos de "proteccionismo financeiro" por parte das economias emergentes gera situações de instabilidade;

  - dólar tenderá a perder o papel central no Sistema Monetário Internacional face à penetração gradual do euro, o que poderá dar origem a situações de instabilidade cambial entre estes dois pólos, com repercussões a nível mundial.

- Tensões em torno de recursos e do ambiente.

  - crescentes pressões sobre os recursos hídricos, resultantes da necessidade de alimentar uma população mundial em crescimento e de abastecer uma população cada vez mais urbanizada, atingindo níveis especialmente elevados em zonas económica e/ou estrategicamente relevantes;

- necessidade de grandes aumentos da produção agrícola para alimentação das populações em crescimento, em urbanização rápida e com rendimentos crescentes, que levam à transformação da dieta alimentar, com maior peso dos consumos de carne, leite e peixe;

- necessidade e, ao mesmo tempo, dificuldade em impor disciplina a nível mundial, relativamente a certos aspectos de poluição e/ou degradação ambiental, com efeitos potencialmente mais desestabilizadores sobre o clima, exigindo introdução de novas tecnologias nos países desenvolvidos e transferências de recursos para os países em desenvolvimento."

No capítulo seguinte o PNDES aborda as perspectivas de evolução da União Europeia no período de 2000-2006. Deste texto destacamos as seguintes passagens relativas aos principais desafios que se colocam à UE neste horizonte.

"Dimensões Cruciais na Evolução da UE em 2000/2006"

- Segurança e defesa
- Alargamento e Cooperação a Leste
- Políticas Comuns
- União Económica e Monetária

- Segurança e Defesa.

Riscos Principais

- Crise política prolongada na Rússia, levando a uma quebra de controlo central sobre partes do complexo militar industrial, nomeadamente ao nível nuclear (duplicado com a questão da segurança das centrais nucleares);
- aprofundamento da crise política nos Balcãs, nomeadamente numa evolução que faça interagir directamente as dinâmicas de desintegração/reunificação dos Balcãs Norte e Sul, com riscos acrescidos de afrontamento entre Turquia e Grécia, alimentados por outras questões, típicas do Mediterrâneo Oriental (Chipre e Mar Egeu);
- proliferação de armas de destruição maciça e de mísseis balísticos na "fronteira sul";
- reforço da actuação das redes terroristas, com novos meios de destruição à sua disposição.

Implicações

- Solidez dos laços de segurança atlânticos e prevenção de um eventual enfraquecimento desses laços pelo reflexo que teria na forma de uma crescente fractura no seio da UE (dado que as questões de segurança e defesa continuam a ser as determinantes nas relações inter-estatais);
- as formas sob as quais se procurar o reforço da identidade de defesa europeia (e se organizar a racionalização das indústrias de defesa europeias) contribuirão igualmente para o estado futuro desses laços;
- a eventual integração da UEO na UE acarretaria, inevitavelmente, uma nova mudança do seu quadro institucional.

• Alargamento e Cooperação a Leste.

Problemas no Processo de Integração Económica e Estabilização Política da Europa Central e Oriental

- A necessidade de os candidatos a integrar cumprirem um conjunto de requisitos – disporem de sistemas políticos democráticos, de respeitarem os direitos das minorias, de cumprirem o "acquis" comunitário, de terem conseguido a estabilização e liberalização das suas economias (por forma a que, a prazo possam inserir-se na dinâmica da UEM) – vai inevitavelmente limitar o número de novos membros até 2006;
- a não inclusão neste número inicial dos países dos Balcãs – principal zona de instabilidade política europeia – fará com que, em paralelo com o Alargamento seja de prever um reforço da ajuda a essa região se a UE quiser ser, em parceria com os EUA, o motor da sua estabilização;
- a integração de Chipre , colocada no centro das tensões greco-turcas que, em paralelo com a permanência da recusa de integração da Turquia, pode constituir uma ameaça a todo o processo de alargamento, apontando para dificuldades de consenso no seio da UE.

Implicações

- No Quadro Institucional, designadamente com a generalização do voto por maioria qualificada no Conselho;
- nas Políticas Comuns e outras Políticas da União (vd. Política Agrícola Comum, Políticas Regionais, Redes Transeuropeias);
- no Orçamento Comunitário.

• Políticas Comuns.

Quadro de Decisões sobre as Políticas Comuns em 2000/2006

- Reformulação da Política Agrícola Comum, devido, por um lado, às futuras negociações multilaterais no quadro da OMC, sobre o comércio de produtos agrícolas e, por outro, à necessidade de evitar que a integração dos primeiros Países de Leste leve ao descontrolo das despesas com a PAC; este "dossier" é muito controverso, podendo vir a desencadear o primeiro movimento sério para renacionalização de Políticas Comuns, que constituíram desde cedo alicerces da Comunidade Europeia;
- Viabilização da coesão económica e social da UE, sem prejuízo da revisão dos critérios e prioridades de afectação dos fundos destinados às políticas regionais, que constituirá uma exigência, quer do Alargamento a Leste, quer da Reestruturação Produtiva na UE, sob a pressão da globalização;
- debate cerrado sobre a necessidade de criar, manter ou reforçar políticas comuns em outras áreas, face a eventuais restrições orçamentais da UE.

• União Económica e Monetária.

Questões Associadas à "Nova Grande Política Comum da Nova União Europeia"

- Sustentabilidade a médio/longo prazo, em termos de cumprimento generalizado do "Pacto de Estabilidade e Crescimento" que implica a realização, pelos Estados-membros, das reformas necessárias à contenção das despesas públicas e à criação dos mecanismos de ajustamento que assegurem flexibilidade às economias;
- afirmação do papel internacional do Euro, do grau de concorrência que fará ao dólar, nas várias funções de uma moeda internacional e no potencial de tensões que a disputa com o dólar pode provocar nas relações entre EUA e UE;
- comportamento da UEM e do Euro na eventualidade de o seu arranque coincidir com uma conjuntura à escala mundial, alterando as expectativas de crescimento que hoje se associam ao nascimento do Euro.

Implicações da UEM nas Questões Orçamentais da UE

- Ou os Estados-membros, principais contribuintes, pressionados pela disciplina orçamental do "Pacto de Estabilidade e Crescimento", pretenderão reduzir as contribuições para o Orçamento da UE e reforçar os meios para fazer face a situações internas (por exemplo, sistemas de saúde e crescimento das despesas associadas ao envelhecimento das populações; políticas de emprego, etc.);
- ou, pelo contrário, e eventualmente após uma crise, poderá formar-se um consenso para ampliar o orçamento da União, como factor de estabilização face a choques assimétricos e novas necessidades de coesão económica e social na UE alargada.

Este conjunto de Desafios, representa um entrelaçado complexo de questões que vão exigir à UE e aos seus Estados Membros um enorme esforço de negociação contínua e formação de consensos. A extraordinária série de realizações europeias em período recente e a dinâmica de difícil interrupção que as subtende, constituem a melhor garantia de que, após um necessário período de incerteza, se acabará por chegar a uma solução de conjunto que fortaleça a União Europeia como potência civil de novo tipo, no seu espaço próprio e no plano da sociedade global." (MEPAT, 1998).

IV. PAPEL DOS SERVIÇOS DE APOIO AO SECTOR AGRO-FLORESTAL LOCALIZADOS EM MEIO URBANO.

CANAIS DE INFLUÊNCIA DA EVOLUÇÃO DO SISTEMA URBANO SOBRE A EVOLUÇÃO DO SECTOR AGRO-FLORESTAL.

Face ao modelo de análise atrás exposto, podem identificar-se alguns canais de influência da evolução do sistema urbano sobre a evolução do sector agro-florestal que vamos referir sinteticamente.

Canais de influência sobre os factores motores do crescimento agrícola

Estes canais referem-se à influência da evolução do sistema urbano sobre os seguintes factores:

- população residente
- rendimento disponível da população residente
- serviços relacionados com as políticas de mercados agrícolas e de ajudas ao rendimento agrícola
- custos de transporte dos produtos

Canais de influência sobre os factores alimentadores do crescimento agrícola

Estes canais referem-se à influência da evolução do sistema urbano sobre os seguintes factores:

- disponibilidades e preço dos terrenos agrícolas;
- oportunidades de emprego não agrícola e seus efeitos sobre a quantidade e a remuneração da mão de obra agrícola;
- serviços de investigação, formação e extensão rural;
- custos de transporte dos factores

PROGRESSO TÉCNICO "BIOLÓGICO", ORGANIZAÇÃO DOS AGENTES ECONÓMICOS PARA A ACÇÃO COLECTIVA E PAPEL DA REDE URBANA.

Necessidades de progresso técnico "biológico"

Para promover a estratégia "exportadora" e de "qualidade", dadas as condicionantes externas e internas atrás referidas, é necessário actuar em duas frentes complementares (1995b, 1996):

- no domínio tecnológico é necessário promover o progresso técnico "biológico", ou seja, o progresso que consiste no aumento da produtividade do capital "biológico";
- no domínio institucional é necessário promover a organização de todos os agentes do sector para a acção colectiva.
- A relação profunda entre estas duas frentes de acção tem que ver com o facto do progresso técnico de tipo biológico depender muito da oferta de determinados bens e serviços cuja característica económica fundamental é serem "bens públicos" que se definem pelas seguintes propriedades:
- "não rivalidade" - o seu consumo por um agente económico não reduz a quantidade disponível para consumo pelos outros agentes económicos;

- “não exclusão” - uma vez produzidos estes bens ficam disponíveis para consumo por todos os potenciais consumidores, sendo técnica, económica ou socialmente muito difícil instituir um sistema que condicione o acesso ao consumo desses bens mediante o pagamento de um preço.

- No caso do "capital biológico", trata-se nomeadamente dos seguintes "bens públicos":

- investigação e desenvolvimento experimental, incluindo a selecção de variedades mais produtivas e devidamente adequadas às condições ecológicas do nosso país;

- extensão rural para a difusão de sistemas culturais mais produtivos e devidamente adequados às condições ecológicas do nosso país;

- mecanismos colectivos de gestão dos recursos hídricos;

- protecção sanitária da produção vegetal, animal e florestal;

- protecção da floresta contra o risco de incêndio e os agentes bióticos;

- promoção e protecção das nossas denominações de origem.

Um aspecto importante a notar a este propósito é de que, apesar das regras da OMC e do vasto conjunto de restrições que a PAC impõe aos países membros da UE, nos seis domínios atrás referidos o essencial da iniciativa continua a ser deixado às políticas nacionais.

Necessidades de organização colectiva para o desenvolvimento

Necessidades de organização colectiva para o financiamento dos bens públicos .

O problema inerente aos bens públicos que decorre das duas propriedades atrás referidas é que, sem mecanismos de financiamento coercivo complementares das contribuições voluntárias dos agentes económicos privados, dificilmente serão recolhidos os meios financeiros necessários para custear a sua produção a um nível socialmente óptimo. Se um agricultor ou grupo de agricultores pagasse para a produção desses bens isso iria beneficiar outros que não pagaram, sendo muito difícil criar um sistema que também obrigasse estes a pagar pelos benefícios que recebem. Assim, a tendência é para que ninguém pague, a menos que haja normas morais que incentivem contribuições voluntárias nesse sentido. Não havendo quem pague voluntariamente o suficiente para produzir este tipo de bens eles serão produzidos em quantidade insuficiente, o progresso técnico biológico será pouco intenso e a oferta agrícola aumentará pouco por esta via.

Necessidades de organização colectiva para a “estratégia da qualidade”

Esta problema da organização da acção colectiva é importante não só para a produção dos bens públicos necessários ao aumento da oferta agrícola, mas também para a concretização da "estratégia da qualidade",

uma vez que esta exige uma disciplina voluntariamente aceite pelos agentes económicos no sentido de promover e proteger essa qualidade em todos os estádios da cadeia produtiva.

Necessidades de organização colectiva para a inovação.

Para que esta trilogia investigação-formação-extensão funcione é preciso não só que cada um dos seus pólos tenha vitalidade, mas também que as interacções que os ligam sejam intensas. Ora a situação do nosso país nesta matéria é deficiente a estes dois níveis.

Necessidade de organização colectiva para a integração das acções de desenvolvimento.

Há também carências no que se refere às ligações entre a trilogia investigação-formação-extensão e programas de infra-estruturas agrícolas e de apoio ao investimento nas explorações. Sendo deficientes estas ligações, os efeitos positivos do volume de investimento que se reclama para o sector acabam por não acontecer na escala que seria possível e diluem-se no longo prazo, com os seguintes problemas:

- realização de investimentos ajustados às necessidades dos consultores, dos projectistas, dos construtores civis, dos produtores e vendedores de equipamento, dos políticos em busca de resultados imediatos e visíveis, mas desajustados das necessidades dos agricultores e das empresas agro-industriais, correndo-se, assim, o risco de conduzir estes agentes para situações de insolvência e de sobredimensionamento da capacidade instalada, para já não falar da fuga de recursos financeiros para fora do sector para além daquilo que seria necessário;

- realização de investimentos de forma demasiado dispersa cujos efeitos positivos são bloqueados por ausência de acções complementares convergindo para o mesmo espaço agrário, promovendo a flexibilização da estrutura fundiária, a resolução de carências infra-estruturais, a ligação de investimentos na produção, na transformação e na comercialização, e a ultrapassagem dos "custos de transacção" que dificultam a organização da acção colectiva dos agricultores, perdendo-se, assim, a oportunidade de gerar economias de escala e de aglomeração, criadoras de "massa crítica" suficiente para despoletar processos de desenvolvimento integrado;

- baixo número de explorações beneficiadas relativamente ao número das potencialmente beneficiárias;

- desaproveitamento dos efeitos motores sobre os investimentos nas explorações que poderiam resultar de investimentos em infra-estruturas colectivas ou na restruturação fundiária;

- desaproveitamento dos efeitos motores sobre os investimentos em infra-estruturas e na restruturação fundiária que poderiam resultar da concentração espacial de investimentos nas explorações;

- desaproveitamento das economias de escala ao nível da transformação e da comercialização que poderiam resultar da concentração da oferta agrícola;

- projectos formulados de forma incompleta ou incorrecta que, por isso, acabam por ter uma tramitação mais morosa atrasando a sua aprovação e desanimando a iniciativa do empresário.

Quando nos referimos à necessidade de integração das acções de desenvolvimento não estamos a pensar na necessidade de se instituírem processos de planeamento demorados, nem estruturas pesadas de gestão de programas de desenvolvimento integrado. O que é preciso para que esse tipo de desenvolvimento são os elementos que passamos a enunciar. É necessário que existam em permanência e no terreno agentes de desenvolvimento (extensionistas rurais, gabinetes de apoio empresarial, associações de desenvolvimento, etc.) cujo papel principal é ajudar a iniciativa empresarial local a identificar oportunidades de desenvolvimento dentro e fora do sector agrário, formulando-as depois em projecto e desenvolvendo formas de complementaridade entre elas.

Depois é preciso que os incentivos ao investimento produtivo premeiem os cachos de projectos que surgirem como resultado desse esforço local de convergência e de compatibilização dos projectos de investimento ao nível de determinada zona ou de determinada fileira produtiva. Celebrar-se-iam então "contratos de desenvolvimento" formalizando os compromissos de compatibilização harmoniosa dos projectos individuais e premiando-os com majorações de incentivos financeiros e com apoio a estruturas de enquadramento capazes de ajudar ao desenvolvimento dos projectos.

Contribuições da rede urbana para a criação de meios inovadores favoráveis ao desenvolvimento do sector agro-florestal

A rede urbana pode ter um papel importante na criação do sistema de inovação e na satisfação das necessidades de organização colectiva atrás referidas do seguinte modo:

- é nessa rede que se localizam ou deverão grande parte dos prestadores de serviços ao sector agro-florestal que são importantes para o seu desenvolvimento (investigação, formação, extensão, serviços de protecção da produção vegetal, animal e florestal, serviços financeiros, serviços de fornecimento de factores de produção e de escoamento de produtos agrícolas);

- como espaços de convergência as populações da cada região, é no seio das várias componentes regionais da rede urbana complementar que se podem gerar e que podem circular mais facilmente as sinergias locais entre os serviços atrás referidos e os produtores agrícolas e florestais capazes de promover o desenvolvimento das especializações de cada região;

- finalmente é através da rede urbana complementar que deverão passar muitas das articulações com o exterior dos meios locais constituídos pelos produtores agrícolas e florestais e seus prestadores de serviços.

Caracterização espacial dos serviços ao sector agro-florestal.

O quadro seguinte resume as seguintes características espaciais dos serviços ao sector agro-florestal:

- tipo de mobilidade onde se distinguem as situações onde é o agricultor que se desloca até ao prestador do serviço, ou é o prestador do serviço que se desloca até ao agricultor, ou ainda aquilo que aqui se designa por "serviços de irradiação" que são serviços com a natureza de "bem público" que, sendo produzidos, beneficiam os produtores da zona onde estão implantados, sem que, para a sua produção, haja necessariamente deslocação física do prestador de serviços até ao agricultor ou vice-versa;

- âmbito espacial dominante do serviço (local, municipal, intermunicipal ou regional).

O tipo de mobilidade do serviço é relevante pelo seguinte:

- quando é o agricultor que se desloca até ao serviço, quer o seu prestador cobre um preço por ele ou não, é preciso somar os custos de deslocação do agricultor para o obter, sendo, por isso, este tipo de serviços tanto mais caro e portanto tanto menos acessível aos agricultores quanto maiores forem esses custos de deslocação;

- quando é o prestador de serviços que se desloca até ao agricultor há economias de escala que tornam o serviço tanto mais barato quanto maior a dimensão da exploração e, portanto, a quantidade do serviço prestado.

Serviços de apoio ao sector agro-florestal e suas características espaciais

Tipo de serviço	Tipo de mobilidade	Âmbito espacial predominante
Extensão	Serviço desloca-se até ao agricultor	Municipal e intermunicipal
Formação profissional	Agricultor desloca-se até ao serviço	Regional
Investigação	"Serviços de irradiação"	Regional ou nacional
Protecção da produção vegetal (serviços de avisos agrícolas)	Serviço desloca-se até ao agricultor	Regional
Protecção da produção vegetal (associações de protecção integrada)	Serviço desloca-se até ao agricultor	Regional
Protecção da produção animal (serviços veterinários)	Serviço desloca-se até ao agricultor	Municipal
Protecção da produção florestal (rede de vigilância e detecção de incêndios)	"Serviços de irradiação"	Regional
Protecção da produção florestal (brigadas de sapadores florestais para limpeza de matas)	Serviço desloca-se até ao produtor	Intermunicipal

Tipo de serviço	Tipo de mobilidade	Âmbito espacial predominante
Escoamento de produtos (produtos recolhidos na exploração: leite, animais vivos, produtos florestais, etc.)	Serviço descola-se até ao produtor	Municipal e intermunicipal
Escoamento de produtos (produtos concentrados fora da exploração: cereais e outras culturas arvenses, uvas e vinhos, produtos hortofrutícolas, etc.)	Produtor desloca-se até ao serviço	Municipal e intermunicipal
Fornecimentos de factores de produção	Agricultor desloca-se até ao serviço	Local ou municipal
Serviços financeiros	Agricultor desloca-se até ao serviço	Municipal
Serviços públicos agrícolas de carácter administrativo	Agricultor desloca-se até ao serviço	Municipal ou regional

Reformas estruturais no sistema de inovação agrária.

Na trilogia investigação-formação-extensão todos os pólos são importantes, mas o da investigação é crucial porque é dele que deve emanar a produção de novos conhecimentos. Sendo a actividade agro-florestal muito dependente do espaço e, por isso, regionalmente diferenciada e tendo o progresso técnico "biológico" a importância que atrás referimos nos desenvolvimento do nosso sector agro-florestal, a existência de unidades de investigação agrícola e florestal orinetadas para as principais especializações de cada região é fundamental para o desenvolvimento do sector.

Algumas das "novas" universidade e politécnicos públicos foram criados com essa vocação. Para além disso, algumas Direcções Regionais de Agricultura dispõem de centros de experimentação agrícola a que se juntam estações experimentais do Instituto Nacional de Investigação Agrária.

Sem querer menosprezar muito trabalho válido feito em cada uma destas instituições, há roblemas que é necessário resolver para promover as sinergias locais sem as quais não haverá desenvolvimento:

- são muito reduzidas, ou mesmo inexistentes, as ligações regulares entre as unidades de investigação e experimentação das universidades "novas", das Direcções Regionais de Agricultura e do INIA;

- são muito reduzidas as ligações das unidades de investigação com os serviços de formação e de extensão;

- as universidades "novas", em vez de terem seguido estratégias de conquista de excelência nalgumas especializações onde se incluiriam as de natureza agro-florestal, enveredaram por estratégias de "querer ter um pouco de tudo".

Uma forma de promover as ligações que tantas vezes faltam entre investigação, formação e extensão poderia ser a de atribuir claramente às universidades e politécnicos "novos" as responsabilidades principais em matéria de investigação e de enquadramento científico da formação e extensão, transferindo para essas instituições atribuições e infra-estruturas actualmente dispersas por outras instituições.

É bem conhecido o papel que estas instituições de ensino têm tido na dinamização de vários dos nós da rede urbana complementar. O reforço das suas competências e meios no seio do sistema de inovação agrária seria provavelmente uma forma de incrementar esse papel dinamizador.

Para que as componentes do sistema de inovação sejam eficazes nas suas missões é preciso que se orientam para as principais especializações de cada região tirando partido da experiência e do conhecimento localmente acumulado e da maior densidade de agentes económicos que a elas se dedicam.

V. CONDICIONANTES REGIONAIS DA EVOLUÇÃO DO SECTOR AGRÍCOLA PORTUGUÊS NOS ANOS 80 E 90.

1. EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA POPULAÇÃO E DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS.

1.1. Tendências de evolução.

1.1.1. Evolução demográfica na década de 80 [1]

1.1.1.1. Movimento natural e migratório.

A população residente do Continente praticamente estabilizou na última década. Esta estabilização resultou de dois movimentos de sinal contrário que se compensaram mutuamente: um movimento natural positivo e um saldo migratório negativo.

Embora menos intenso que em décadas passadas, o saldo migratório negativo continuou a verificar-se em quase todo o território nacional, apenas com excepção das zonas do Oeste, Península de Setúbal e Algarve, nos dois primeiros casos, provavelmente em resultado do afluxo de população oriunda da Grande Lisboa e, no segundo caso, em resultado do crescimento económico resultante do turismo.

Quanto ao movimento natural, apesar de positivo, o seu valor é relativamente baixo o que resulta de diminuições nas taxas de natalidade.

A análise espacializada das taxas de crescimento efectivo da população e da sua decomposição em termos de taxa de crescimento natural e taxa de crescimento migratório permite distinguir quatro tipos de zonas.

Zonas de crescimento demográfico que atraíram população
- Oeste
- Península de Setúbal
- Algarve

[1] Este ponto baseia-se, em grande parte, nos trabalhos de Mendes (1994a, 1996).

Zonas de crescimento demográfico com emigração
- Cávado
- Ave
- Grande Porto

MOVIMENTO NATURAL E MIGRATÓRIO NA DÉCADA DE 80

- Tâmega
- Entre-Douro-e-Vouga
- Baixo Vouga
- Pinhal Litoral
- Madeira

Zonas de decréscimo demográfico com crescimento natural
- Minho Lima
- Douro
- Alto Trás-os-Montes
- Baixo Mondego
- Dão-Lafões
- Grande Lisboa
- Lezírias do Tejo
- Açores

Zonas de decréscimo demográfico com declínio natural
- Pinhal Interior Norte e Sul
- Serra da Estrela
- Beira Interior Norte
- Beira Interior Sul
- Cova da Beira
- Médio Tejo
- Alentejo

O crescimento demográfico no Continente continuou a concentrar-se na faixa litoral do Cávado até à Península de Setúbal, embora estas zonas não tenham sido capazes de absorver todo o seu crescimento natural pelo que uma parte da população continuou a procurar a emigração.

Em redor desta faixa litoral existe um primeiro anel constituído por zonas que perderam população devido ao facto da emigração ter sido mais forte do que o crescimento natural já relativamente débil da sua população.

O segundo anel é o das zonas do interior mais profundo do Centro e Sul que perderam população não só em resultado da emigração, mas também pelo facto deste processo ter já envelhecido a estrutura demográfica até ao ponto do crescimento natural ser negativo.

1.1.2. Evolução do povoamento rural e urbano na década de 80.

Portugal é ainda um país onde as zonas rurais têm um peso demográfico não despiciendo: em 1991, mais de metade da população presente vivia em lugares de menos de 2000 habitantes.

Esse peso, no entanto, tem vindo a diminuir verificando-se que a tendência para a concentração da população em meios urbanos aconteceu em todas as zonas do país, não só no litoral, mas também no interior.

Aconteceram, pois, três tipos de êxodo rural: das aldeias para as vilas e cidades mais próximas; das zonas do interior para o litoral; e do país para o estrangeiro. O facto mais saliente desta década é o crescimento da importância do primeiro destes três tipos de fluxos.

1.1.3. Evolução do sistema produtivo na década de 80.

1.1.3.1. Incidência regional dos vários sectores.

Considerando a incidência relativa da agricultura (população agrícola familiar / população residente), da indústria transformadora (emprego neste sector/população residente) e do terciário comercializável (emprego neste sector/população residente) em 1989 por NUT's III, bem como a estrutura sectorial do VAB e do emprego em 1990 também por NUT's III podem distinguir-se os seguintes tipos de zonas:

Zonas rurais de forte incidência agrícola (em termos de emprego)
- Minho Lima
- Douro
- Alto Trás-os-Montes
- Pinhal Interior Norte e Sul
- Dão-Lafões
- Beira Interior Norte
- Beira Interior Sul
- Serra da Estrela
- Oeste

INCIDÊNCIA REGIONAL POR SECTORES DE ACTIVIDADE NA DÉCADA DE 80.

Zonas rurais de forte incidência agrícola (em termos de produto)
- Alentejo

Zonas rurais terciarizadas
- Baixo Mondego

Zonas rurais industrializadas
- Cávado
- Tâmega
- Baixo Vouga
- Pinhal Litoral
- Cova da Beira
- Médio Tejo
- Lezíria do Tejo

Zonas industrializadas com base rural
- Ave
- Entre-Douro-e-Vouga

Zonas terciarizadas com base rural
- Algarve

Zonas urbano-industriais
- Grande Porto
- Península de Setúbal

Zonas terciarizadas
- Grande Lisboa

1.1.3.2. Evolução da indústria transformadora e do terciário comercializável [2]

Evolução regional do emprego total nos dois sectores

Houve criação líquida de emprego nestes sectores em todas as zonas (NUT's III) do país, tendo sido o terciário o principal sector gerador de emprego. Os maiores valores absolutos de criação de emprego aconteceram na Área Metropolitana do Porto e nas suas zonas envolventes (Cávado, Ave, Tâmega e Entre-Douro-e-Vouga). Outras zonas com taxas de crescimento do emprego acima da taxa do Continente foram as seguintes:

- Minho Lima;
- Alto Trás-os-Montes;
- Baixo Vouga;
- Zona do Pinhal;
- Dão-Lafões;
- Beira Interior;

[2] Este capítulo baseia-se no estudo de Martins (1991).

- Oeste;
- Alto Alentejo e Alentejo Central;
- Algarve.

Na Área Metropolitana de Lisboa a taxas de crescimento do emprego foram relativamente baixas, tendo a sua coroa oriental (Lezírias do Tejo e Médio Tejo) e meridional (Alentejo Litoral) crescido também abaixo dos valores do Continente. O mesmo aconteceu no Douro, na zona da Serra da Estrela e no Baixo Alentejo.

Evolução dos perfis de especialização regional.

Comparando agora as taxas de variação dos volumes de emprego nos dois sectores é possível analisar a forma como evoluiu a especialização das várias zonas do país e distinguir quatro tipos de situações:

- terciarização absoluta, se a taxa de variação do emprego for positiva no terciário e negativa no secundário;

- industrialização absoluta, se a taxa de variação do emprego for positiva no secundário e negativa no terciário;

- terciarização relativa, se a taxa de variação do emprego for positiva (negativa) nos dois sectores, sendo maior (menor em valor absoluto) no terciário do que no secundário;

- industrialização relativa, se a taxa de variação do emprego for positiva (negativa) nos dois sectores, sendo maior (menor em valor absoluto) no secundário do que no terciário.

Recorrendo a esta tipologia, a tendência global de especialização da economia do Continente foi de terciarização relativa e a tendência de evolução nas várias zonas do Continente foi a seguinte no período 82/89:

Zonas de terciarização absoluta
- Algarve
- Baixo Alentejo
- Alentejo Litoral
- Área Metropolitana de Lisboa
- Serra da Estrela
- Douro

Zonas de terciarização relativa
- o cordão litoral desde o Minho-Lima até ao Oeste, incluindo o Ave e excluindo o Cávado e o Entre-Douro-e-Vouga;

- a zona interior desde o Alto Trás-os-Montes até ao Alentejo Central, incluindo o Vale do Tejo e excluindo o Douro, a Serra da Estrela e a Cova da Beira

Zonas de industrialização relativa
- Cávado
- Tâmega
- Entre-Douro-e-Vouga
- Dão-Lafões
- Cova da Beira

Evolução regional do emprego na indústria transformadora.

Em 1989, mais de metade (54,95%) do emprego na indústria transformadora concentrava-se na Área Metropolitana de Lisboa, no Grande Porto e no Vale do Ave. Se considerarmos agora o cordão litoral que se estende do Cávado até à Península de Setúbal, em 1989, situava-se aí 80,23% do emprego na indústria transformadora.

Apesar desta concentração da indústria na faixa litoral, durante os anos 80 registou-se uma ligeira redução das disparidades regionais neste domínio (em 1989, o cordão litoral representava 80,23% do emprego industrial, sendo essa percentagem de 82,73% em 1982).

Durante os anos 80 o facto mais saliente no reordenamento espacial da indústria transformadora foi o alastramento da malha industrial nas zonas envolventes da Área Metropolitana do Porto (em 1982, o Cávado, Ave, Tâmega e Entre-Douro-e-Vouga representavam 23,57% do emprego industrial, enquanto que em 1989 esse peso era de 30,79%), com alguns prolongamentos a esboçar-se mesmo mais para Norte (o peso relativo do Minho-Lima passou de 1,17% para 1,35%).

As restantes zonas litorais até à Área Metropolitana de Lisboa, com excepção do Baixo Mondego, viram crescer o seu peso relativo no emprego industrial, mas em menor grau que o da Área Metropolitana do Porto e da sua periferia.

O peso relativo da Área Metropolitana de Lisboa diminuiu (passou de 28,4% para 21,95%), o que também aconteceu com a Área Metropolitana do Porto, mas em menor grau.

As zonas interiores que ganharam peso relativo no emprego industrial foram as seguintes:

- o Centro Interior com excepção da zona da Serra da Estrela (Dão-Lafões, Pinhal Interior, Beira Interior e Cova da Beira tinham um peso relativo de 4,63% em 1982 que aumentou para 4,97% em 1989);

- Alto Alentejo e Alentejo Central.

O Norte Interior (Douro e Alto Trás-os-Montes) e a parte mais meridional do país (Alentejo Litoral, Baixo Alentejo e Algarve) foram zonas que perderam peso relativo em termos de emprego industrial.

Evolução regional do emprego no terciário comercializável

A distribuição espacial do emprego no terciário comercializável é mais desequilibrada do que a da indústria transformadora. As Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto concentravam em 1989 dois terços (65,76%) do emprego neste sector e o cordão litoral do Cávado até à Península de Setúbal 79,8%. Fora deste cordão salienta-se o Algarve que, com a sua actividade turística, representava, em 1989, 5,08% do emprego neste sector.

Durante o período em análise as disparidades regionais na distribuição deste tipo de emprego não se alteraram significativamente. O Algarve foi a zona que viu crescer mais o seu peso relativo, seguida do Norte Litoral (Grande Porto, Tâmega, Ave, Cávado e Minho Lima). O resto do cordão litoral até à zona do Oeste, com excepção do Baixo Mondego, também ganhou peso relativo embora em menor grau do que as zonas acima referidas. O interior com excepção do Douro, Dão-Lafões, Serra da Estrela e Cova da Beira, foi a outra zona que ganhou algum peso relativo. As perdas de peso relativo mais acentuadas registaram-se na Área Metropolitana de Lisboa e na Lezíria do Tejo.

Apesar destas evoluções continuou a ser nas Área Metropolitana de Lisboa e do Porto e nas suas zonas circundantes que se concentraram os maiores volumes de criação de emprego neste sector, em termos absolutos.

1.1.4. Evolução das assimetrias regionais na década de 80.

Um estudo encomendado pela DGDR para analisar a evolução dos desequilíbrios regionais em Portugal na década 81/91 elegeu 25 indicadores estatísticos calculados ao nível de NUT's III, agrupados em duas componentes de igual peso:

- indicadores de desempenho económico abrangendo o rendimento per capita, o emprego, a produtividade industrial e o consumo privado;
- indicadores estruturais abrangendo as infra-estruturas, os recursos humanos, a estrutura produtiva e as condições de vida.

As conclusões deste estudo (SEPDR, 1993) mostram que na década 81/91 se registou uma diminuição das assimetrias regionais. Tomando o índice sintético daqueles dois grupos de indicadores como índice do nível de desenvolvimento e considerando a média nacional como o valor de referência, as várias zonas do país podem ser assim classificadas em 1991:

Zonas mais desenvolvidas (o índice sintético, o índice de desempenho económico e o índice estrutural têm valores superiores a 100)

- Grande Lisboa
- Grande Porto

Zonas de desenvolvimento intermédio (índice sintético entre 90 e 100, ou com valor superior mas com um índice de desempenho económico ou um índice estrutural inferior a 100)

- Baixo Mondego
- Baixo Vouga
- Península de Setúbal
- Algarve
- Pinhal Litoral
- Lezírias do Tejo
- Entre-Douro-e-Vouga
- Alentejo Litoral
- Ave

Zonas pouco desenvolvidas (índice sintético entre 75 e 90)

- Beira Interior Sul
- Oeste
- Médio Tejo
- Alto Alentejo
- Alentejo Central
- Cávado
- Cova da Beira
- Açores
- Madeira
- Pinhal Interior Sul
- Beira Interior Norte
- Baixo Alentejo
- Dão-Lafões
- Minho Lima

EVOLUÇÃO DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS NA DÉCADA DE 80.

Zonas mais desfavorecidas (índice sintético abaixo de 75)

- Alto Trás-os-Montes
- Pinhal Interior Norte
- Tâmega
- Douro
- Serra da Estrela

Uma análise da evolução do índice sintético e das suas duas componentes por NUT's III permite distinguir os seguintes tipos de comportamentos:

- verifica-se no nosso país uma tendência semelhante à registada noutros países industrializados a partir dos anos 50 que consiste na inversão da tendência de concentração crescente das actividades económicas nas zonas urbano-industriais mais desenvolvidas (Grande Lisboa e Grande Porto);

- se no caso das duas áreas metropolitanas não é provável que esse facto venha a comprometer a sua capacidade de polarização (a perda de peso relativo da AMP foi pouco significativa, tendo havido crescimento na sua periferia e quanto à AML conservará sempre as vantagens que decorrem do facto de ser a capital do país), já não se poderá dizer o mesmo da perda de importância relativa dos núcleos urbanos do Centro Litoral (Baixo Vouga e Baixo Mondego);

- com excepção do Vale do Ave que tem atravessado um período de crise económica, as "zonas de desenvolvimento intermédio" (Entre-Douro-e-Vouga, Pinhal Litoral, Lezírias do Tejo, Alentejo Litoral) registaram melhorias estruturais e crescimento económico;

- algum crescimento económico e melhorias estruturais estenderam-se para além desta faixa litoral; no Norte é o caso do Minho Lima, do Tâmega e do Alto Trás-os-Montes; no Centro é o caso da zona do Pinhal, do Dão-Lafões, da Beira Interior Norte e da Cova da Beira; na Região de Lisboa e Vale do Tejo é o caso do Oeste e do Médio Tejo; na Região do Alentejo é o caso do Alto e do Baixo Alentejo; o mesmo aconteceu também nas duas regiões autónomas;

- nem todas as “zonas pouco desenvolvidas” que conseguiram algum crescimento económico durante a década puderam beneficiar de melhorias estruturais em termos relativos como é o caso do Cávado, da Beira Interior Sul e do Alentejo Central;

- as zonas com problemas de desenvolvimento mais graves são as “pouco desenvolvidas” que não registaram nem sinais de crescimento económico, nem melhorias estruturais como foi o caso do Douro e da Serra da Estrela.

Os sinais positivos detectados na evolução das disparidades regionais nesta década devem ser interpretados com algumas cautelas que passamos a referir. O aumento da taxa de urbanização da população verificado durante os anos 80 joga em favor do aumento de certos indicadores que estão na base do índice estrutural tais como a percentagem de população servida por rede pública de abastecimento de água, esgotos e recolha de lixo, sem que isto envolva custos marginais elevados. Além disso, os processos de crescimento económico registados são geradores de formas de exclusão social que não são convenientemente captadas pelos índices do estudo a que temos vindo a fazer referência. Eis alguns exemplos:

- os idosos deixados para trás pelos familiares que emigram para as cidades ou para o estrangeiro, desfazendo-se as antigas redes de solidariedade familiar e local que protegiam a terceira idade;

- a população jovem sem perspectivas de emprego que afluiu aos núcleos urbanos e ao sistema de ensino secundário e pós-secundário já existente em muitas zonas do interior, onde a dinâmica de criação de emprego local tem assentado essencialmente num sector terciário muito dependente da Administração Pública em maré de contracção de efectivos;

- vítimas de acidentes de trabalho deixadas muitas vezes em situação económica difícil por incapacidade física permanente e deficiente cobertura dos riscos;

- a população jovem que foi estimulada a entrar na vida activa (muitas vezes prematuramente) pelas possibilidades de emprego criadas nas actividades de mão de obra intensiva e pouco qualificada constituindo-se, assim, um largo contingente de mão de obra, muitas vezes com baixos salários, com vínculos contratuais precários e, sobretudo, com um baixo nível de formação escolar e profissional que dificultará a busca de alternativas de emprego na eventualidade do emprego actual desaparecer.

Relativamente a este segmento da população há perspectivas preocupantes quanto ao seu futuro:

- muitas destas pessoas entraram na vida activa em sectores com poucos requisitos de qualificação profissional como é o caso da construção civil e obras públicas;

- quando a principal base de sustentação económica destas actividades esmorecer em resultado da diminuição das transferências comunitárias muitos destes activos enfrentarão o risco de desemprego;

- as suas dificuldades para encontrar um emprego alternativo serão agravadas pelo facto de muitos deles estarem a atingir a meia idade e o seu nível de qualificação profissional ser baixo;

- as “redes de segurança” que poderiam protegê-los nesta situação como sejam a solidariedade da comunidade familiar e local e alguma poupança acumulada também não existirão porque muitos emigraram para as cidades, desenraizando-se dos meios rurais donde provieram e os níveis de consumo a que se habituaram também não os levam a ter os mesmos comportamentos de poupança que os seus pais tiveram.

Olhando agora para um facto positivo na evolução do meio rural em Portugal nos últimos anos que os dados apresentados não captam, há a referir uma "nova geração" de iniciativas que se costumam designar de "desenvolvimento local". Algumas características comuns a muitas delas são as seguintes:

- normalmente revestem formas de Economia Social (associações privadas sem fins lucrativos, cooperativas, instituições privadas de solidariedade social);

- visam a valorização de "recursos endógenos" (revitalização do artesanato, protecção do património natural e cultural, prestação de serviços às empresas locais, etc.) ou a “solidariedade social”;

- têm muitas vezes na sua génese e como animadores indivíduos com um certo nível de qualificação que "decidem viver e trabalhar" no interior e noutros "espaços marginalizados" do país.

O número destas iniciativas o volume de emprego que já geraram directa e indirectamente através do seu trabalho de animação e de conselho técnico carece de um levantamento exaustivo, mas pode dizer-se que não é despiciendo. A isto acresce o facto deste tipo de iniciativas ser a única forma de suscitar e animar processos de desenvolvimento nas zonas mais desfavorecidas. O grande problema que se coloca neste domínio ao qual voltaremos mais adiante é de que não será fácil assegurar a viabilidade económica destas organizações no longo prazo se contarem apenas com as contribuições voluntárias dos seus associados. Por isso, quando diminuir o fluxo de transferências comunitárias que está na base do aparecimento e financiamento de muitas delas a sua "taxa de mortalidade" será elevada se o Estado português não reconhecer a sua importância e as apoiar financeiramente de forma adequada e regular.

1.1.5. Conclusões sobre os factores de desenvolvimento rural em Portugal na década de 80.

As principais zonas de crescimento económico nos anos 80 traduzido em termos de criação de emprego foram as seguintes:

- as zonas periféricas do eixo Área Metropolitana do Porto-Vale do Ave (Cávado, Tâmega, Entre-Douro-e-Vouga);

- as zonas do Pinhal Litoral e do Oeste;

- o Algarve.

A Área Metropolitana do Porto parece, pois, ter desempenhado um papel positivo de difusão do crescimento económico às suas zonas rurais envolventes. Estas zonas rurais que registaram processos de crescimento económico no secundário e terciário dispõem também de uma base de agricultura intensiva nos domínios da produção de leite e carne de bovinos, vinhos e/ou horto-fruticultura, onde se têm vindo a registar crescimentos da produtividade da terra significativos. Assim, nestas zonas houve crescimento simultâneo dos sectores agrícola e não agrícola e uma complementaridade entre eles traduzida na pluriactividade ao nível individual, familiar ou local: o mesmo indivíduo tem actividade agrícola e não agrícola, ou então no seio do mesmo agregado familiar há indivíduos com actividade agrícola e outros com actividade não agrícola, ou ainda na mesma localidade há agregados familiares com actividade agrícola e outros com actividade não agrícola.

Quanto à Grande Lisboa não se pode dizer que tenha gerado o mesmo tipo de efeitos difusores de crescimento para a sua periferia que aconteceram no eixo Área Metropolitana do Porto-Vale do Ave. A Grande Lisboa desindustrializou-se e na sua periferia só a zona do Oeste teve taxas de crescimento do emprego não agrícola superiores à média nacional. A Península de Setúbal atraiu população provavelmente oriunda ou trabalhando na Grande Lisboa, mas desindustrializou-se em termos de emprego, teve fraco desempenho económico e não melhorou os seus factores estruturais de

desenvolvimento o que é preocupante dado o crescimento populacional aí verificado. Quanto ao Vale do Tejo perdeu população apesar da sua boa localização e da sua base industrial.

O Algarve cresceu com o turismo, atraiu população e desindustrializou-se.

Nas zonas mais desenvolvidas do país que regrediram economicamente em termos relativos conta-se o Baixo Vouga e o Baixo Mondego que não conseguiram tirar partido nem da sua base industrial, nem dos seus factores estruturais favoráveis ao desenvolvimento (ex. duas universidades).

As zonas menos desenvolvidas do país continuaram a perder população. Neste conjunto de zonas há que distinguir dois grupos:

- zonas que registaram algumas melhorias relativas no seu desempenho económico e/ou nos seus factores estruturais de desenvolvimento, melhorias essas que, no entanto, foram insuficientes para evitar o decréscimo demográfico (Minho Lima, Alto Trás-os-Montes, Dão-Lafões, Pinhal Interior, Beira Interior Norte, Cova da Beira, Lezíria do Tejo, Médio Tejo, Alentejo);

- zonas que não registaram melhorias relativas no seu desempenho económico e/ou nos seus factores estruturais de desenvolvimento (Douro, Serra da Estrela e Beira Interior Sul).

Pode, pois, dizer-se, em conclusão, que nos anos 80 conseguiram crescer as zonas rurais que puderam contar com os seguintes factores:

- proximidade de zonas industrializadas baseadas em pequenas e médias empresas, intensivas em mão de obra e orientadas para a exportação;

- existência duma base agrícola diversificada constituída por actividades mão de obra intensivas (leite, vinhos, horto-frutícolas);

- formas de pluriactividade agrícola ao nível individual, familiar e local.

Decaíram as zonas rurais de forte incidência agrícola, com poucas possibilidades de intensificação e diversificação da sua produção agrária, situadas longe dos grandes centros urbano-industriais. Muita da população que ficou nestas zonas abandonou as suas aldeias e concentrou-se nos seus centros urbanos onde houve alguma criação de emprego terciário e melhoria de infra-estruturas.

1.1.6. Evolução na década de 90.

As tendências atrás referidas quanto à evolução das assimetrias regionais durante a década de 80 têm-se mantido nos últimos anos, como se pode concluir das passagens que vamos transcrever do capítulo 8 do PNDES.

A densidade demográfica do território continental apresenta grandes assimetrias:

- existe uma diferença clara de densidades de ocupação entre a faixa litoral (com exclusão do litoral Alentejano) que a norte, se prolonga até ao que se poderia designar como eixo Viseu-Vila Real e se vai progressivamente estreitando até ao limite sul da área Metropolitana de Lisboa, apresentando-se, depois da descontinuidade do litoral Alentejano, um povoamento de novo denso no litoral algarvio e todo o restante território desde o Nordeste transmontano até ao interior algarvio onde apenas algumas aglomerações, correspondendo a cidades de média dimensão e às principais sedes de concelho, se destacam, concentrando parte substancial da população dessas áreas;

- este modelo de ocupação tende a acentuar-se, já que as maiores taxas de crescimento da população se verificam exactamente nas áreas mais densas, de forma quase independente do facto do padrão de povoamento ser disperso ou concentrado;

- as dinâmicas demográficas relacionam-se com os padrões de ocupação do território, correspondendo as áreas mais dinâmicas às de maior densidade de ocupação do espaço; no entanto, as cidades dessas áreas concentram uma menor parcela da população residente nos respectivos municípios, havendo um grande número de aglomerados complementares de dimensão e dinâmica assinaláveis

Em termos de dinâmica populacional, nota-se também uma clara diferenciação territorial. Assim:

- o crescimento natural da população está fortemente concentrado numa zona correspondente ao Norte litoral e Centro litoral setentrional, numa vasta coroa em torno do Porto, onde se verificam saldos fisiológicos incomparavelmente superiores aos das restantes áreas;

- em contrapartida, os fenómenos de imigração foram a principal componente do crescimento na área envolvente de Lisboa e no Algarve e, em menor escala, em todo o Centro Litoral (durante a década de 80);

- nas áreas de regressão, verifica-se que as taxas de crescimento natural para o interior Norte sendo comparáveis às verificadas no litoral, para Sul da Área Metropolitana do Porto coexistem com elevadas taxas de repulsão das populações, enquanto no interior Centro e Sul não se verifica um padrão tão regular;

- o Norte litoral apresenta os indicadores mais favoráveis, tanto do ponto de vista da juventude da sua população como da menor incidência do envelhecimento.

Análises feitas ao sistema urbano português e à sua evolução em anos recentes (nomeadamente de 1993 a 1996) apontam para quatro características de base:

- índices de urbanização médios em termos europeus, acompanhados por uma fortíssima intensidade da litoralização urbana, tanto ao longo da orla ocidental (que concentra 85% da população urbana do País) como do Algarve;

- forte concentração do sistema urbano em torno das duas grandes aglomerações urbanas (Lisboa e Porto) e dos centros que se posicionam no segundo escalão de dimensão (cerca de 100 mil habitantes, como são os casos de Braga, Funchal e Coimbra), verificando-se a ausência de centros intermédios; Portugal possuía no início da década o índice de primazia mais baixo de entre 15 países europeus, enquanto que o índice de macrocefalia era dos mais elevados entre esses mesmos países;

- ausência de centros de média dimensão traduzindo-se na redução do nível de serviço às populações e actividades, em obstáculos à difusão da informação e fragilidade dos nós de inserção na rede urbana europeia, na inexistência de alternativas de localização, traduzidas em perdas na competitividade internacional do País e no agravamento do congestionamento das AM;

- fragilidade, em muitos casos, dos centros urbanos da linha da fronteira face a uma barreira de cidades médias do lado espanhol;

- natureza fortemente difusa da urbanização, associada a fracas acessibilidades locais e regionais e a perfis funcionais concorrentes e não complementares, ao nível sub-regional; a conjugação destes dois factores marcou profundamente a organização da rede urbana e não possibilitou nem o surgimento de centros de média dimensão, nem a especialização e complementaridade dos centros urbanos num quadro sub-regional; particularmente na faixa litoral, os centros urbanos tendem a organizar-se por "cachos" de cidades relativamente próximas, frequentemente definindo áreas de influência directa que podem atingir algumas centenas de milhar de residentes, mas com sistemas produtivos grandemente concorrentes com baixo nível de inter-relações;

- fraca representatividade, no contexto do sistema urbano europeu, das aglomerações mais representativas do sistema urbano português que ocupam posições relativamente modestas e periféricas nesse contexto, situação que é agravada pela posição geográfica excêntrica que possuem relativamente aos centros urbanos motores do desenvolvimento situados na Europa Central, condição que tenderá se nada no resto se modificar – a ser agravada com o alargamento da UE a Leste.

Estas características foram acentuadas pela evolução verificada desde a década de 80:

- reforço da litoralização da rede urbana nacional e aprofundamento das assimetrias na estrutura de povoamento entre o litoral e o interior, com as situações de declínio demográfico a atingirem, principalmente, áreas urbanas do Interior, onde o crescimento de alguns centros corresponde, por sua vez, ao esvaziamento das zonas rurais envolventes, podendo encontrar-se aqui um importante factor de estrangulamento, a prazo, dos processos de crescimento desses centros;

- forte associação entre crescimento urbano e processos de extensificação produtiva, encontrando-se os crescimentos médios ou fortes das áreas urbanas tipicamente associados ou às zonas turísticas do Algarve ou aos centros industriais do Norte e Centro Litoral; nesta região o crescimento das áreas urbanas corresponde menos a uma restruturação efectiva do território do que a um lento processo de concentração dos impactes da industrialização e urbanizações difusas, com base em iniciativas empresariais endógenas;

- crescimento de alguns centros urbanos de média dimensão e reforço da sua importância relativa, quer no conjunto da rede urbana nacional, quer nos respectivos contextos regionais, vendo assim aumentar o seu efeito polarizador; esta dinâmica tem uma dupla causa: no interior o crescimento destes centros urbanos faz-se por atracção de populações anteriormente vivendo nos espaços rurais envolventes e, no litoral, faz-se sobretudo pelo crescimento de conurbações urbanas, materializando um tipo de urbanização difusa;

- reforço da organização do litoral na base dos "clusters" de centros de grande proximidade física, em paralelo com as crescentes dificuldades de um centro urbano "clássico", como Coimbra, em acompanhar o crescimento das áreas do litoral;

- abrandamento do ritmo de crescimento da população nas Áreas Metropolitanas +3,1% na AMP e +1,3% na AML (entre 1981 e 1991), abrandamento esse que é, no entanto, acompanhado por intensos movimentos de reorganização interna;

- dinâmica exógena dos centros urbanos algarvios que estruturam um outro grande eixo urbano do País e que, na base do desenvolvimento do turismo e da construção, têm garantido um elevado crescimento da população e do emprego na faixa litoral;

- crescimento da cidade do Funchal e da conurbação envolvente.

1.2. Desafios estratégicos de desenvolvimento das zonas rurais.

1.2.1. Pontos fortes.

1. Muitas das zonas rurais do país têm características que lhes permitem espontaneamente fixar população e actividades económicas capazes de sustentar o seu desenvolvimento. Eis alguns exemplos:

   - zonas ao mesmo tempo suficientemente próximas de áreas urbanas para permitirem migrações pendulares, mas suficientemente distantes para conservarem ainda um cunho rural;

   - zonas rurais com industrialização difusa;

   - zonas rurais com uma agricultura comercial activa e/ou com grande beleza paisagística que permita o seu aproveitamento turístico;

   - áreas protegidas com potencial turístico que já é objecto de algum aproveitamento económico (ex.: Gerês) ou que é susceptível de o vir a ser (ex.: Montesinho);

   - zonas com turismo rural já organizado.

2. Nas restantes zonas rurais a fixação de pessoas e de actividades económicas é mais difícil, dependendo muito de esforços públicos voluntaristas, mas existem alguns factores que podem ser explorados nesse sentido:

   - a influência de centros urbanos com algum dinamismo em zonas do interior;

   - os esforços de autarquias e associações de desenvolvimento local;

   - a permanência de alguma actividade agrícola com capacidade para fabricar produtos de qualidade.

3. Para além desta diversidade de zonas e de recursos, o país tem ainda a seu favor em matéria de desenvolvimento rural o facto de haver já alguma experiência diversificada em matéria de preparação, gestão e avaliação de iniciativas de integração espacial de acções de desenvolvimento:

   - programas de desenvolvimento rural integrado (ex.: PDRITM I e II);

   - Iniciativa Comunitária LEADER;

   - coordenação territorial de políticas sectoriais nacionais (ex.: OID, PDAR, PRODOURO, Centros Rurais, PDI, etc.).

4. Há zonas rurais que podem ser integradas em rotas turísticas de natureza temática, algumas das quais estão já a dar os primeiros passos no sentido da sua organização como é o caso das rotas dos vinhos.

5. Em várias regiões há experiência de organização de iniciativas periódicas de exposição dos produtos das actividades económicas locais.

6. Também há experiência na organização de iniciativas periódicas de carácter artístico e cultural com qualidade e alguma projecção internacional (ex.: FANTASPORTO; FITEI, etc.), algumas delas descentralizadas (ex.: bienal de Cerveira).

7. Deixamos para último lugar aquele que é certamente o ponto forte mais importante das zonas rurais, a saber as pessoas que neles vivem ou que delas são originárias e que têm motivação e capacidade suficiente para empreender em iniciativas individuais e colectivas com vista ao seu desenvolvimento. Relativamente a este segundo tipo de iniciativas, é fundamental para o desenvolvimento rural o papel das associações e outras organizações de desenvolvimento local capazes de catalisar os esforços necessários de organização colectiva das pessoas e das instituições e empresas locais geralmente de pequena dimensão, prestando-lhes serviços de apoio técnico e ajudando na sua articulação com as pessoas, empresas e instituições que, no exterior, podem ser importantes para o seu desenvolvimento.

1.2.2. Pontos fracos.

1. Um dos principais pontos fracos das zonas rurais do primeiro grupo atrás mencionado que dificulta a sua valorização turística é a falta de cultura de Ordenamento do Território e de Protecção do Património Natural e Arquitectónico com as seguintes consequências:

   - ocupação desordenada do solo provocando disfunções no uso e aptidão;

   - adulteração dos valores da paisagem em termos visuais;

   - intensificação dos usos urbano/industriais desordenados;

   - poluição.

2. No segundo grupo de zonas atrás mencionado um dos principais problemas é a degradação do potencial demográfico na sequência dos fluxos migratórios contínuos desde os anos 60, resultando não só em valores negativos para os saldos migratórios, mas também para os saldos naturais.

3. Ainda neste segundo tipo de zonas alguma fixação de população que migrou dos espaços rurais para os núcleos urbanos aí existentes tem dificuldades de sustentação pelas seguintes razões:

   - a capacidade de geração de novos empregos nesses centros urbanos é reduzida pois está dependente, em boa parte, de serviços e empresas públicas que nalguns casos se têm vindo a retirar para núcleos urbanos mais centrais;

- muitos dos postos de trabalho disponíveis quer nas actividades tradicionais, quer até nas novas actividades são desajustados face às expectativas de uma mão de obra jovem com maior nível de instrução e que apresenta novos referenciais de consumo.

4. A valorização económica de muitos produtos de qualidade que as zonas rurais poderiam fabricar (especialmente as do segundo grupo) e que ou não são ainda devidamente aproveitados, ou têm uma presença débil no mercado é dificultada pelos seguintes factores:

   - a natureza periférica das zonas de produção que condiciona fortemente o acesso aos principais mercados;

   - a degradação do potencial demográfico impossibilitando a transmissão intergeracional dos saberes produtivos tradicionais e a renovação da mão de obra;

   - a necessidade de uma organização colectiva dos vários agentes produtivos desde o estádio da produção primária até à comercialização.

5. Em matéria de equipamentos colectivos rurais verificam-se os seguintes problemas:

   - um custo acrescido por habitante resultante da pequena dimensão e dispersão espacial de muitos aglomerados rurais;

   - um desajustamento entre a oferta e a procura como corolário da inversão das pirâmides etárias (subutilização e obsolescência de equipamentos destinados aos jovens cujo número está a diminuir e insuficiência de equipamentos para os idosos).

Esta situação pode fazer com que em certas zonas rurais possam já não existir os mínimos de atendimento no que ser refere a determinados serviços públicos. A forma de garantir estes mínimos em zonas demograficamente rarefeitas exige a busca de novas formas de oferta deste tipo de serviços.

6. Os vários tipos de experiências de articulação espacial de acções de desenvolvimento têm sido limitados pelos seguintes factores:

   - como não existem instâncias de decisão política de nível regional isto faz com que muitas das acções estejam dependentes de decisões de organismos sectoriais e centrais quer para a sua aprovação, quer para o seu financiamento;

   - como corolário do que acabamos de referir, as "unidades de gestão regionais" têm, muitas vezes, uma eficácia reduzida, remetendo a decisão para o nível central e prolongando o período de apreciação das iniciativas de investimento, sem acrescentar qualidade e celeridade à decisão final.

7. Apesar dos esforços positivos nesse sentido, o modelo institucional de gestão das Áreas Protegidas não tem sido eficaz para atingir quer o objectivo de Conservação, quer o objectivo de Desenvolvimento, bem como a adequada conciliação dos dois.

8. As iniciativas periódicas de exposição de produtos das actividades económicas das regiões e as iniciativas de carácter artístico e cultural têm sofrido dos seguintes problemas:

   - falta de dimensão que lhes permita ter projecção nacional e internacional;

   - falta de coordenação entre iniciativas diversas, gerando dispersão de esforços e desaproveitamento de complementaridades possíveis.

9. As associações e outras organizações de desenvolvimento local cujo papel fundamental realçamos no enunciado dos pontos fortes têm geralmente um ponto fraco que se relaciona com as dificuldades inerentes à organização da acção colectiva e relacionadas com a natureza de "bem público" de muitos dos serviços que estas instituições prestam.

1.2.3. Oportunidades.

1. Não há razões para prever o estancamento das dinâmicas urbano-industriais espontâneas capazes de sustentar o desenvolvimento das zonas rurais do 1.º grupo atrás mencionado.

2. A procura turística deverá continuar a crescer sustentavelmente a nível nacional e internacional, podendo as zonas rurais da região tirar partido disso se forem capazes de responder com a oferta adequada.

3. O mesmo se pode dizer da procura de "produtos de qualidade".

4. A PAC está a orientar-se cada vez mais no sentido da compensação das externalidades ambientais positivas geradas pelas zonas rurais.

5. Em matéria de desenvolvimento rural o compromisso a que se chegou para a Agenda 2000 referido num capítulo anterior agrupa num quadro único todas as medidas de política sócio-estrutural e as medidas de acompanhamento da Reforma da PAC de 1992 o que também contribuirá para dar mais margem de manobra aos Estados membros na definição das suas prioridades de política neste domínio.

As medidas de acompanhamento e as indemnizações compensatórias serão financiadas pelo FEOGA-Garantia. Nas regiões de Objectivo 1, as outras medidas de política sócio-estrutural continuarão a ser financiadas pelo FEOGA-Orientação.

1.2.4. Ameaças.

1. As principais ameaças ao desenvolvimento das zonas rurais têm sido e continuarão a ser as poderosas forças centrípetas que atraem para as grandes zonas urbanas os recursos humanos e materiais das zonas rurais (rendimentos de escala crescentes das actividades industriais e comerciais, redução nos custos de transportes e comunicações, grandes massas de população e de empresas, economias de aglomeração, etc.) até ao ponto destas atingirem situações de ruptura demográfica e de exploração "mineira" dos seus recursos materiais que inviabilizam o seu desenvolvimento sustentável.

2. As dinâmicas urbano-industriais espontâneas atrás mencionadas, mesmo com algum reforço das políticas ambientais e de ordenamento do território, sem progressos significativos na cultura ambiental das pessoas, das empresas e das outras instituições, contêm sempre o risco de degradação da qualidade paisagística e ambiental.

3. A resistência à descentralização da decisão pública e à integração territorial das acções de desenvolvimento é muito forte.

4. Os instrumentos de financiamento público do desenvolvimento local em meio rural existentes em Portugal têm-se caracterizado por várias deficiências que passamos a enunciar:

   - têm repousado muito em formas de intervenção directa do Estado no financiamento das organizações e empresas, em lugar de formas de intervenção indirecta onde o Estado se remete para funções de resolução das "falhas de mercado" facilitadoras do financiamento dessas entidades pelas instituições financeiras privadas (prestação de garantias do crédito concedido a micro-empresas, criação de mercados secundários ara este tipo de crédito, etc.);

   - têm repousado muito sobre subsídios a fundo perdido em vez de crédito;

   - têm utilizado pouco os instrumentos fiscais para incentivar contribuições privadas para as organizações e iniciativas de desenvolvimento local;

   - têm repousado demasiado nas transferências de fundos oriundas da UE, em vez da construção de origens de fundos de base principalmente nacional, com carácter permanente e relativamente imunes às conjunturas políticas internas e externas.

1.2.5. Desafios estratégicos.

1. Deve prosseguir-se e aprofundar-se o trabalho positivo já feito no sentido do reforço do tecido associativo e das boas experiências de partenariado, pois, como já referimos repetidas vezes, será fundamentalmente da resolução do deficit das regiões em matéria de organização colectiva dos seus agentes produtivos que poderá vir grande parte do seu desenvolvimento.

2. O desenvolvimento rural deverá ser entendido como uma componente do desenvolvimento regional no seu conjunto aproveitando as sinergias positivas entre zonas rurais e zonas urbanas e tirando partido da riqueza que constitui a diversidade do espaço regional. Nesse sentido, deveria caminhar-se para a organização de uma ou várias iniciativas periódicas de projecção nacional e internacional que aliassem as seguintes componentes de uma forma capaz de envolver os vários sub-espaços de cada região:

   - animação artística e cultural;
   - promoção comercial das indústrias e dos produtos tradicionais das regiões;
   - promoção turística.

Como já atrás se propôs, uma forma de caminhar neste sentido poderia ser partir das boas iniciativas que já existem em cada região nestes domínios e conseguir formas de as combinar num "pacote integrado" com ingredientes e dimensão capazes de projectar a região no espaço nacional e internacional. Neste sentido, por exemplo no Norte, há que juntar nomeadamente as seguintes entidades:

   - AIP e outras associações empresariais organizadoras de exposições e feiras;
   - ADETURN;
   - entidades organizadoras das iniciativas de carácter cultural e artístico de projecção nacional e internacional já existentes na região.

3. O financiamento do desenvolvimento rural e regional precisa de instrumentos diferentes dos que têm estado disponíveis até ao momento. Esses instrumentos aos quais voltaremos mais desenvolvidamente no final deste trabalho deveriam ser os seguintes:

   - mecanismos de garantia pública do crédito às micro-empresas;
   - incentivos fiscais às contribuições privadas para o desenvolvimento local;
   - financiamentos públicos às organizações e iniciativas de desenvolvimento local que paguem essencialmente a grande componente de "bens públicos" e de externalidades que caracteriza o tipo de serviços que prestam e que poderia ter algumas semelhanças com o que tem sido o formato da Iniciativa LEADER:
     - a delimitação geográfica dos programas de desenvolvimento não deveria resultar de critérios predefinidos de natureza administrativa ou outra, mas ser estabelecida fundamentalmente em função da configuração territorial das parcerias consistentes que se constituíssem nos vários espaços regionais;

- o financiamento deveria ter a natureza de subvenção global, gerida de forma descentralizada, com efectiva capacidade de análise e decisão os projectos a nível regional.

As origens de fundos para financiar estes e outros instrumentos de apoio ao desenvolvimento local deveriam ser menos dependentes das flutuações na conjuntura política interna e externa e das transferências de fundos oriundas da UE, sem prejuízo do máximo aproveitamento possível das oportunidades de que ainda dispomos neste domínio. A redução dessa dependência passa por reformas estruturais no sentido de, sem aumento da carga fiscal, construir mecanismos permanentes, de base nacional para a reafectação de fundos públicos para o desenvolvimento local. Nesses mecanismos não devem ser esquecidos os instrumentos fiscais capazes de incentivar o aumento das contribuições privadas para o desenvolvimento local.

2. EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS FACTORES DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA PRIMÁRIOS.

2.1. Tendências de evolução da mão de obra agrícola.

Um dos domínios onde o contexto regional mais influencia a actividade agrícola é no que se refere aos seus efeitos sobre os factores de produção primários, nomeadamente a mão de obra e a terra.

As décadas de 60, 70 e 80 foram anos de forte êxodo agrícola em Portugal como se pode ver pelas seguintes taxas de variação da população activa agrícola:

a) -0,85% por ano entre 1950 e 1960;

b) -3,63% por ano entre 1960 e 1970;

c) -3,1% por ano entre 1970 e 1981;

d) -5,08% por ano entre 1981 e 1991.

Usando valores sobre a quantidade total de unidades de trabalho agrícola (UTA's) para 1989 e 1993 publicados no site da AGROGES, a taxa de variação anual destas unidades neste período foi de -6,21%. Este êxodo agrícola tem continuado nos últimos anos, embora a taxas menores do que anteriormente, como mostram os seguintes dados calculados com base no volume de unidades de trabalho agrícola publicados nas Estatísticas Agrícolas do INE de 1996 e 1997:

a) -1,97% entre 1993 e 1994;

b) -2,01% entre 1994 e 1995;

c) -2,00% entre 1995 e 1996.

Usando estimativas das UTA's por distritos elaboradas com base nos recenseamentos agrícolas de 1968 e 1979, concluímos num trabalho anterior (Mendes, 1995) que as diferenças inter-distritais observadas nas taxas de variação das UTA's podem ser explicadas do seguinte modo:

- as possibilidades de melhoria do rendimento do agregado familiar quer através da intensificação do uso do factor escasso (terra) nas explorações familiares, quer através do acesso à propriedade da terra, quer ainda através da aplicação em actividades fora da exploração dos excedentes do factor abundante (mão de obra familiar) explicam mais de três quartos da variância inter-regional das taxas de variação da quantidade total de trabalho agrícola em Portugal Continental, no período 1968/79;

- quanto maiores são as possibilidades de intensificação cultural (em termos de valor da produção por hectare), menor é a taxa de decréscimo do emprego agrícola;

- quanto maior é o acesso à propriedade da terra por parte dos produtores agrícolas, menor é a taxa de decréscimo do emprego agrícola;

- quanto maiores são as oportunidades de emprego não agrícola, menor é a taxa de decréscimo do emprego agrícola;

- quanto maiores são as oportunidades de combinar a actividade agrícola na exploração com a actividade agrícola fora da exploração, menor é a taxa de decréscimo do emprego agrícola;

- o emprego agrícola reage de forma inelástica às variações no nível de intensificação cultural, nas formas de exploração e nas oportunidades de emprego fora da exploração.

Embora o nosso estudo atrás referido não tenha ainda sido actualizado para o período posterior a 1979, há razões para pensar que as hipóteses explicativas atrás descritas poderão continuar a ser válidas, quando comparamos os valores sobre as UTA's estimadas a partir do Recenseamento Agrícola de 1989, por regiões agrárias, com os dados sobre esta variável para 1996 publicados pelo INE nas Estatísticas Agrícolas de 1997.

Variação da UTA's entre 1989 e 1996 por regiões agrárias.

	1989	1996	% Variação
EDM	221301	148900	-37,72%
TM	103551	83100	-19,75%
BL	191112	119600	-37,42%
BI	85947	45200	-47,41%
RO	130923	85500	-34,69%
Alentejo	64154	37800	-41,08%
Algarve	30497	16500	-45,90%
PORTUGAL	877138	573400	-34,63%

Aparentemente o caso de Trás-os-Montes é o único que parece contradizer as hipóteses explicativas atrás apresentadas, embora aqui se possa argumentar o seguinte:

- nesta região agrária está incluída a zona do Douro, com uma viticultura que se pode considerar uma actividade intensiva;

- Trás-os-Montes é a região agrária que, de longe, tem a maior percentagem de SAU por conta própria.

SAU por conta própria em 1997.

	SAU total	SAU por conta própria	%
EDM	243451	161410	66,30
TM	462230	413193	89,39
BL	179897	142043	78,96
BI	435052	300402	69,05
RO	494427	368560	74,54
Alentejo	1757360	1109237	63,12
Algarve	127746	107286	83,98
PORTUGAL	3822127	2658869	69,57

Fonte: INE. Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas. 1997.

2.2. Tendências de evolução da área cultivada e irrigada.

2.2.1. Área cultivada.

Quanto à expansão da área cultivada não podemos contar com ela para o aumento da produção e do rendimento agrícola pois já atingimos o limite das possibilidades que o nosso território permite. Pelo contrário, com a continuação do êxodo agrícola e da pressão urbana, a tendência será para a redução da área agrícola:

- nas zonas onde há pressão urbana alguma desta área acabará por ser ocupada com construções;

- nas zonas de êxodo agrícola e com menores potencialidades agrícolas poderá haver ocupação de áreas agrícolas por floresta, ou de modo natural, ou através de plantações decididas pelos proprietários que poderão aproveitar os incentivos ao investimento florestal.

2.2.2. Regadio.

Se em termos quantitativos a área agrícola tenderá a diminuir, em termos qualitativos poderá haver progressos, nomeadamente no que se refere à área irrigada onde há ainda muito a fazer:

- nas zonas mais secas do nosso país, há obras de grande e pequena hidráulica agrícola, umas começadas e não completadas, outras a serem iniciadas, outras apenas em projecto e outras apenas no domínio das intenções;

- nas zonas mais húmidas, também há "margens de progresso" a explorar, nomeadamente, no que se refere aos trabalhos de melhoramento dos pequenos regadios tradicionais que sofreram algum impulso há alguns anos atrás com o PEDAP.

Num país com uma pluviosidade irregularmente distribuída ao longo do ano e ao longo do território, onde a área agrícola não poderá crescer mais em termos quantitativos e, bem pelo contrário, terá tendência a baixar, a hidráulica agrícola reveste uma importância fundamental nos progressos que é necessário fazer para aumentar a produtividade das culturas existentes e para introduzir novas culturas. A viabilidade futura da actividade agrícola em muitas das nossas regiões passará, portanto, por grandes investimentos a este nível. É nomeadamente o caso do Alentejo de que falaremos mais desenvolvidamente no capítulo relativo à agricultura de sequeiro.

Para dar resposta às necessidades neste domínio o 3.ª QCA prevê investimento em 72499 ha de regadio, dos quais 79% serão situados nas regiões de Trás-os-Montes, Beira Interior e Alentejo.

Regadios potenciais a construir no período 2000-2006.

Local	Área
Trás-os-Montes	7 740
Beira Interior	13 858
Beira Litoral	8 469
Ribatejo Oeste	12 166
Alentejo (excepto Alqueva)	9 591
Alentejo (Alqueva)	26 200
Algarve	2 848
TOTAL	72 499

Fonte: IHERA.

Para moderar as esperanças em matéria de efeitos positivos deste tipo de investimento, há que ter em conta o seguinte:

- apesar do muito que ainda pode ser feito para melhorar e aumentar a nossa zona de regadio, continuarão a subsistir extensas áreas onde a única alternativa será a agricultura de sequeiro;

- a água, só por si, não chega para fazer agricultura.

Sobre este último aspecto, os adiamentos de muitos projectos de hidráulica agrícola ou o facto da sua execução estar incompleta inviabilizando na prática a sua utilização agrícola, pode ter feito que, no entretanto, com o êxodo agrícola que foi acontecendo, muitos produtores que há alguns anos atrás estavam

em idade e tinham motivação suficiente para tirar partido desses investimentos já tenham desaparecido. Assim, nalgumas zonas pode vir a correr-se o risco de quando a água finalmente chegar já não haver agricultores suficientes para a utilizar.

VI. TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO DOS SUB-SECTORES DA AGRICULTURA PORTUGUESA E DESAFIOS ESTRATÉGICOS FUTUROS.

EVOLUÇÃO DAS ESPECIALIZAÇÕES PRODUTIVAS DAS AGRICULTURAS REGIONAIS.

Usando as Contas Económicas da Agricultura regionalizadas publicadas pelo INE em 1998 é possível estudar a evolução das especializações produtivas das agriculturas das várias regiões agrárias no período 1986-96, com base na estrutura da Produção Agrícola Final. Para isso, calculamos os quocientes de localização dos vários produtos com base nos valores médios da produção final, a preços correntes, nos quinquénios 1986-90 e 1992-96. Estes quocientes são calculados dividindo a percentagem do produto em questão na produção final total da região pela percentagem do produto em questão na produção final total do país. Os produtos silvícolas não foram cobertos por estes cálculos porque não constam das contas económicas atrás referidas publicadas pelo INE. Comparando os resultados nestes dois períodos, estabelecemos a seguinte classificação:

- "especialização emergente" (EE) correspondente ao caso em que o quociente de localização é inferior a 1 no quinquénio 1986-90 e superior a 1 no quinquénio 1992-96.

- "especialização ascendente" (EA) correspondente ao caso em que os quocientes de localização são superiores a 1 nos dois triénios, aumentando o seu valor do quinquénio 1986-90 para o quinquénio 1992-96;

- "especialização descendente" (ED) correspondente ao caso em que os quocientes de localização são superiores a 1 nos dois triénios, diminuindo o seu valor do quinquénio 1986-90 para o quinquénio 1992-96;

- "especialização em vias de extinção" (EX) correspondente ao caso em que o quociente de localização é superior a 1 no quinquénio 1986-90 e inferior a 1 no quinquénio 1992-96.

Os resultados obtidos para as várias regiões constam do quadro seguinte.

Evolução das especializações produtivas das agriculturas regionais no período 1986-90/92-96

	EDM	TM	BL	BI	RO	Alentejo	Algarve
Cereais e arroz	↑EE		↑EE			↑EA	
Hortícolas				↓EX	↑EA		↑EA
Frutas		↓ED		↓ED	↓ED		↓ED
Vinhos	↓ED	↓ED			↑EE		
Azeite		↑EA		↑EA		↓ED	
Carne de bovinos	↑EA		↓EX			↑EE	
Carne de suínos			↑EA		↓ED	↑EE	
Lã e carne de ovinos e caprinos				↓ED		↑EA	
Ovos e carne de aves			↑EA		↓ED		
Leite	↑EA		↓ED	↑EA			

No período em análise, o Entre-Douro-e-Minho reforçou a sua especialização na bovinicultura leiteira, tendo-se reduzido a sua especialização vitivinícola, provavelmente em resultado do seguinte:

- desaparecimento de produção de vinho tinto de fraca qualidade, principalmente para auto-consumo, em virtude do êxodo agrícola e das dificuldades crescentes de escoamento comercial deste produto;

- não inclusão nas estatísticas mais recentes de produção vitivinícola ainda existente na região, mas que não satisfaz os requisitos para o estatuto de VQPRD.

Nota-se também a emergência de uma especialização cerealífera, certamente relativa ao milho, para a qual possivelmente contribuíram as ajudas no âmbito da PAC.

As três especializações produtivas de Trás-os-Montes e Alto Douro, frutas, vinhos e azeite, mantiveram-se, decaindo um pouco o grau de especialização nas duas primeiras actividades e aumentando na terceira.

Na Beira Litoral acentuaram-se ou emergiram especializações produtivas em actividades de agricultura intensiva como sejam a cerealicultura de regadio (milho e arroz) e a pecuária sem terra. Por sua vez, a bovinicultura leiteira está em regressão, com o desaparecimento do elevado número de pequenos produtores que existiam nesta região, sem absorção completa da sua produção por produtores de maior dimensão.

A Beira Interior assemelha-se a Trás-os-Montes e Alto Douro pelo facto das suas especializações produtivas de agricultura intensiva (frutas e hortícolas) estarem em regressão. No caso dos hortícolas, estes produtos deixaram mesmo de ser uma especialização da região. A explicação aqui deve ser a dificuldade de sustentar sistemas de agricultura intensiva em regiões com dificuldades de acesso a bolsas de mão de obra agrícola

relativamente abundante e barata. O que está em crescimento é o grau de especialização olivícola, para o que não deverão ser estranhas as ajudas da PAC a esta actividade.

O Ribatejo Oeste é a única região agrária onde se acentuou a especialização hortícola. As disponibilidades de mão de obra agrícola e a proximidade dos principais mercados consumidores contribuíram certamente para esta evolução. Por sua vez, a especialização frutícola regrediu o que provavelmente se explica por uma maior exposição à concorrência externa do que a especialização hortícola. A esta regressão da especialização frutícola, contrapôs-se a emergência de uma especialização vitivinícola onde o nosso país tem vantagens comparadas. Para isso pode ter contribuído o facto de se tratar de uma região onde o acesso ao crédito de médio e longo prazo é maior por parte dos agricultores e onde existe alguma tradição nesta actividade, acompanhada de esforços na melhoria da qualidade, bem como condições topográficas relativamente mais fáceis que lhe permitiram ganhar algumas vantagens comparadas relativamente a zonas vitícolas doutras regiões, mais periféricas, de topografia mais difícil e com pior organização comercial. Mantêm-se as especializações na pecuária sem terra, mas com tendência para regressão.

Com muita ajuda por parte dos subsídios no âmbito da PAC, no Alentejo acentuaram-se ou emergiram as especializações nas actividades extensivas, nomeadamente nos cereais e na pecuária extensiva.

O Algarve mantém as suas duas especializações em actividades de agricultura intensiva, ou seja, a horticultura e a fruticultura, com uma ligeira acentuação da primeira e um certo recuo da segunda, possivelmente por estar mais exposta à concorrência externa.

Para além da silvicultura, nos pontos seguintes serão passados em revista detalhadamente os pontos fortes, pontos fracos, ameaças e desafios estratégicos das seguintes especializações agrícolas regionais:

- bovinicultura leiteira e cereais de regadio (Entre-Douro-e-Minho e Beira Litoral);
- Vinhos do Porto e Douro (Trás-os-Montes e Alto Douro);
- outros vinhos;
- horto-fruticultura (Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Interior, Ribatejo-Oeste e Algarve);
- olivicultura;
- cereais de sequeiro e pecuária extensiva (Alentejo).

Não se pretende obviamente com esta análise esgotar a totalidade das actividades que constituem o nosso sector agrícola, mas antes reunir um conjunto de actividades responsável pela formação da maior parte do produto agrícola do Continente e, através do estudo dos seus pontos fortes e fracos, ameaças e desafios estratégicos apurar se existem problemáticas comuns das quais decorram recomendações horizontais em matéria de formação e de medidas complementares.

Antes de prosseguirmos, uma referência à forma como irá ser tratado o sector vitivinícola onde se optou pela separação entre os vinhos da Região Demarcada do Douro e os vinhos das outras regiões. Este tratamento justifica-se à luz de um dos principais desafios estratégicos do sector agrícola no horizonte em análise que é o do aumento das exportações, desafio esse fundamentado nos primeiros capítulos deste volume. Nesta matéria, como é bem sabido, há uma diferença muito grande entre o Vinho do Porto, por um lado, e os restantes vinhos portugueses, por outro. Os vinhos de pasto do Douro serão tratados juntamente com o Vinho do Porto pelas relações fortes que ainda existem entre estes dois produtos. Como a problemática fundamental para os outros vinhos não é substancialmente diferente, optou-se pelo seu tratamento conjunto, num trabalho cujo objectivo principal não é estudar detalhadamente cada uma das actividades agrícolas do país, mas sim, como já referimos, identificar problemáticas comuns às várias actividades das quais decorram recomendações horizontais em matéria de formação e de medidas complementares

BOVINICULTURA LEITEIRA[3]

Pontos fortes.

1. Com uma produção de leite da ordem de um terço da produção total recolhida no Continente, o Entre-Douro-e-Minho é uma das principais regiões leiteiras do país. A faixa litoral do EDM é uma zona onde esta actividade encontra condições naturais favoráveis para o seu desenvolvimento o que também acontece em grande parte da Beira Litoral: as amplitudes térmicas são relativamente baixas e praticamente nunca há neve.

2. Nesta faixa litoral existe também um número significativo de produtores com um bom nível de formação técnica e com explorações bem estruturadas e capazes de ser competitivas no contexto da União Europeia.

3. Quer os produtores de maior dimensão, quer os de pequena dimensão têm ao seu serviço uma organização cooperativa relativamente bem estruturada desde a recolha até à transformação e comercialização dos produtos, sem esquecer importantes serviços de apoio técnico aos produtores.

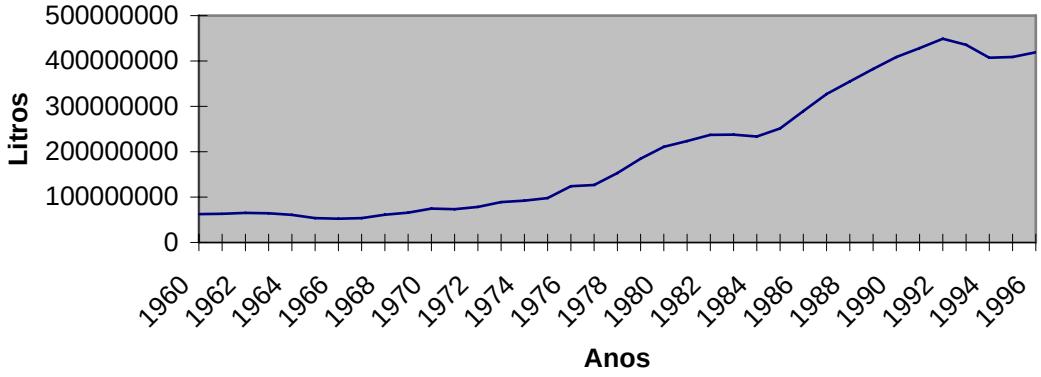
4. É no Entre-Douro-e-Minho e na Beira litoral que está localizada a maior parte da capacidade instalada da indústria de lacticínios do Continente. Muita desta capacidade pertence às três organizações cooperativas (AGROS, LACTICOOP e PROLEITE) que há poucos anos atrás conjugaram os seus esforços para a constituição da LACTOGAL, aproveitando economias de escala na transformação e na comercialização, defendendo a quota das organizações de produtores no mercado interno de produtos lácteos e conquistando dimensão capaz de levar por diante projectos de internacionalização.

[3] Este ponto baseia-se no trabalho de Mendes (1999).

Pontos fracos e ameaças.

1. Após um período de crescimento da produção leiteira iniciado em meados dos anos 60 que se acentuou na década de 80, com aumentos distribuídos pelos vários escalões de produção (grandes, médios e pequenos produtores) e pelas várias áreas do Entre-Douro-e-Minho, verificou-se uma inversão de tendência no início da década de 90.

Gráfico 3: PRODUÇÃO DE LEITE DO ENTRE-DOURO-E-MINHO



Fonte: Mendes (1999)

Para esta inversão de tendência devem ter contribuído os seguintes factores[4]:

- nos últimos anos tem estado a acontecer um recentramento geográfico da produção nas zonas mais próximas do litoral, com melhores condições naturais para esta actividade e com melhores acessibilidades às unidades de transformação;

- tem também estado a acontecer uma concentração crescente da produção nas explorações de maior dimensão[5];

- os programas de resgate de quotas levados a cabo em 1993 e 1994 contribuíram para essa concentração, bem como o êxodo rural mais intenso nas zonas periféricas e a degradação das estruturas de apoio aos pequenos produtores, nomeadamente as salas colectivas de ordenha mecânica;

[4] Para não quebrar a unidade da explicação a seguir apresentada, serão referidos não só factores de natureza interna (pontos fracos), mas também externa (ameaças).

[5] Em apenas cinco anos, de 1991 para 1996, o número total de produtores ligados à AGROS baixou de 27657 para 12134.

- a estrutura bimodal da produção leiteira[6] onde existem, por um lado, grandes explorações equipadas com sala de ordenha própria e, por outro lado, pequenas explorações dependentes de postos de recolha refrigerados ou de salas de ordenha colectiva cuja gestão e renovação é da responsabilidade das cooperativas é susceptível de gerar conflitos entre objectivos de eficiência e objectivos de equidade, nomeadamente no que se refere à organização dos circuitos de recolha, às formas de pagamento do leite à produção e à distribuição dos recursos para investimento nos vários estádios do circuito produtivo do leite, indiciando a evolução registada nas estruturas de produção as ascendência dos primeiros sobre os segundos;

- as explorações de maior dimensão já atingiram níveis de intensificação da produção relativamente elevados, sendo cada vez menor a margem para fazer crescer a produção por esta via;

- esta margem vai-se reduzindo até desaparecer há medida que os aumentos de produção esgotam a quota leiteira nacional;

- quanto maior for a intensificação maiores serão os problemas de poluição ambiental, nomeadamente no que se refere a nitratos, problemas esses que é necessário evitar e que a política ambiental nacional e comunitária combate;

- nas zonas com mais vocação para a produção leiteira e onde se situam as explorações de maior dimensão e com maiores níveis de intensificação a pressão urbana sobre os solos agrícolas é muito forte;

- a política de quotas leiteiras juntamente com os factores acima mencionados ao encarecer o preço da terra dificulta a mobilidade fundiária necessária para expandir as unidades de maior dimensão;

- como as zonas com maior vocação leiteira estão relativamente próximas das de maior implantação industrial, o custo de oportunidade da mão de obra agrícola vai acompanhando de perto o aumento nos salários industriais, levando assim ao desaparecimento gradual da produção nas explorações que subsistem graças essencialmente ao baixo custo da mão da obra;

- as exigências de cumprimento de normas de qualidade na produção decorrentes da Portaria N.º 533/93, em aplicação plena desde 1 de Janeiro de 1999, coloca em dificuldades as

[6] Em 1996 quase dois terços da produção recolhida pela AGROS provinha dos produtores com estábulos individuais que representavam 20% do número total de produtores. Os restantes 80% que produziram cerca de um quarto da produção dependem de salas colectivas de ordenha mecânica e de postos de recolha refrigerados cujo número está em declínio.

explorações tecnicamente menos apetrechadas para satisfazer esses requisitos[7], o que também contribui para uma concentração crescente da produção;

- em resultado da Reforma da PAC de 1992, embora não tenha havido decisões no sentido de uma quebra acentuada do preço ao produtor (manteve-se o regime de quotas, as ajudas compensatórias para as culturas arvenses estenderam-se ao milho silagem, baixaram os preços institucionais para os cereais, não baixaram significativamente os preços institucionais dos produtos lácteos), pelo menos travou-se um movimento de aumento dos preços ao produtor que foi um dos grandes motores do crescimento da produção leiteira em Portugal;

- a inversão de tendência na evolução da produção aconteceu apesar dos produtores portugueses beneficiarem de uma ajuda de 5,2 contos/t no período de 1993/94 a 1997/98 em compensação pela antecipação da entrada em vigor do Mercado Único;

- a nossa indústria de lacticínios está ainda essencialmente virada para o mercado interno onde tem estado a acontecer um movimento muito acentuado de concentração da distribuição alimentar que lhe subtrai uma boa parte do seu poder de mercado, reflectindo-se negativamente nos preços de venda dos produtos lácteos, com reflexos que não poderão deixar de se fazer sentir nos produtores leiteiros;

- não foi levado por diante um programa de melhoria da rede das salas colectivas de ordenha mecânica que era fundamental para viabilizar a produção leiteira em pequenas explorações.

A estas alterações estruturais juntou-se no passado recente um factor conjuntural que é a crise no mercado da carne bovina resultante do problema da BSE. Esta crise é relevante para a produção leiteira uma vez que uma componente não despicienda do rendimento deste produtores resulta da venda de animais para abate.

2. Os factores externos atrás mencionados continuarão a actuar no horizonte em análise 2000-2006 acrescentando-se-lhe mais as seguintes ameaças:

   - um desaparecimento das ajudas nacionais comparticipadas à produção leiteira decorrentes da contrapartida pela antecipação do Mercado Único;

   - uma nova Reforma da PAC que poderá resultar em descidas do preço ao produtor;

   - uma nova ronda de negociações da OMC onde desta vez, contrariamente ao Uruguay Round, os EUA aparecem com propostas liberalizadoras do mercado do leite e dos produtos lácteos, na sequência das reformas que estão a fazer internamente nesse sentido depois do FAIR Act de 1996;

[7] Segundo o Relatório e Contas da AGROS relativo a 1996, no final desse ano estavam capazes de cumprir essas normas 70% dos estábulos individuais e 70% das salas colectivas de ordenha mecânica, mas existia um grande atraso neste domínio no que se refere aos postos de recolha.

- a conclusão do processo de unificação económica e monetária terá como uma das consequências maiores níveis de concentração empresarial que poderão também acontecer nas indústrias agro-alimentares incluindo os lacticínios pelo que não basta às nossas organizações cooperativas terem conseguido chegar à criação da LACTOGAL, sendo preciso provar que conseguirão com isso ser competitivas neste quadro mais agressivo que se aproxima.

3. Como grande parte dos factores atrás mencionados se deverão manter nos próximos anos, há razões para prever que a interrupção do processo de crescimento da produção registada no início da década de 90 não seja conjuntural, mas sim estrutural, anunciando um novo período da evolução do sector onde os crescimentos em volume serão menores do que no passado. Com uma base produtiva cada vez mais restrita quer em termos de área (recentramento geográfico da produção, pressão urbana, encarecimento da terra), quer em termos de "margens de progresso" para a intensificação, serão, pois, cada vez menos os factores contributivos para o crescimento da produção do lado da oferta. O mecanismo das quotas de produção também estabelece um tecto para o crescimento da produção em volume.

Oportunidades.

1. Face às limitações atrás referidas no que toca aos aumentos de produção, deverá procurar aproveitar-se cada vez mais as "margens de progresso" de natureza qualitativa:

   - melhoria da qualidade da produção leiteira;

   - aumento do valor acrescentado dos produtos lácteos.

2. No que se refere à melhoria da qualidade do processo produtivo a evolução dos indicadores disponíveis neste domínio é animadora. Estes progressos qualitativos no processo produtivo deverão desenvolver-se no futuro até à certificação da qualidade do produto. Nesse sentido está em curso um projecto promovido pela AGROS e apoiado pela Agência de Inovação com vista à criação de um sistema de qualificação e certificação de explorações leiteiras cujo objectivo é a produção de leite com qualidade garantida na origem.

3. Ainda relativamente às "margens de progresso" possíveis do lado da oferta deve referir-se que, com a melhoria das acessibilidades relativamente à Galiza, a indústria de lacticínios da região não tem, que ficar condicionada exclusivamente pela produção leiteira regional podendo procurar matéria prima na região vizinha.

4. Do lado da procura, os factores que poderão contribuir para o crescimento do sector são os seguintes:

   - aumento do rendimento per capita;

   - continuação do processo de alteração dos hábitos alimentares num sentido mais favorável aos produtos lácteos;

- algumas possibilidades de penetração no mercado espanhol onde o estádio de organização dos produtores e da indústria de lacticínios apesar de tudo é mais frágil do que no nosso país[8], penetração essa que ficou facilitada com a conclusão da auto-estrada A3 até á Galiza;

- estabilização política nalgumas ex-colónias, nomeadamente Moçambique, criando aí possibilidades de internacionalização para as empresas portuguesas de lacticínios.

Desafios estratégicos.

Os grandes desafios estratégicos que se colocam ao sector leiteiro, em particular à sua organização cooperativa, no horizonte em análise são os seguintes:

- prosseguir na via da melhoria qualitativa da produção quer ao nível da certificação dos processos produtivos e dos produtos, quer ao nível do aumento do valor acrescentado dos produtos, atenuando a dependência do rendimento dos produtores da evolução dos preços institucionais decorrente da PAC;

- dar passos seguros no sentido de alcançar a posição de principal plataforma transformadora e comercializadora da produção leiteira do Noroeste peninsular para, a partir daí, conquistar uma quota de mercado não despicienda no resto do mercado espanhol de produtos lácteos, fazendo frente com sucesso a outros grupos europeus que disputam esse mercado;

- exportação de *know how* e investimento directo nalgumas ex-colónias (Moçambique nomeadamente).

VINHOS[9]

Vinhos do Porto e Douro.

Pontos fortes.

1. O Vinho do Porto é a principal exportação do sector agrícola português o seu produto mais conhecido a nível mundial.

2. Orientado desde há muito fundamentalmente para a exportação, o sector do Vinho do Porto tem uma organização empresarial ao nível da comercialização que lhe permite defender a sua presença nos mercados externos.

3. Analisando a evolução da produção de Vinho do Porto desde 1960 a tendência que se observa é de crescimento. Os problemas do princípio da década de 90 foram o resultado de situações conjunturais:

    - a política macro-económica de convergência nominal lançada em 1989;

[8] A exportação que se faz ainda é muito a granel.
[9] Este ponto baseia-se no trabalho de Mendes (1999).

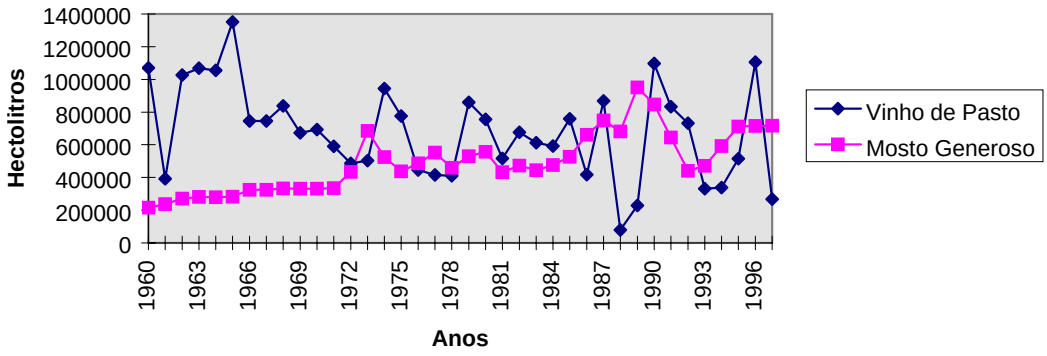
- os desvios por excesso na distribuição de benefício.

4. Embora haja certamente muito a fazer em termos de melhoria de qualidade da produção vitivinícola, pode dizer-se que comparativamente com outras regiões de Portugal e do estrangeiro, a região do Douro tem bons níveis de qualidade.

5. Apesar da conhecida clivagem entre "Produção" e "Comércio" e dos inerentes conflitos na distribuição do rendimento, a produção de Vinho do Porto é uma actividade capaz de gerar rendimentos para os agricultores superiores a muitas outras que existem na região, viabilizando assim a continuidade da actividade agrícola nesta zona do interior, onde, de outro modo, as condições de vida seriam muito mais difíceis.

6. Para além do Vinho do Porto, o Douro tem a possibilidade de produzir outros vinhos de muita qualidade com denominação de origem que vão começando a fazer o seu caminho autónomo relativamente ao Vinho do Porto.

Gráfico N.º 5: PRODUÇÃO VINÍCOLA DO DOURO



Fonte: IVP

Pontos fracos.

1. O Douro ainda é uma zona com uma monocultura vitícola muito dependente da procura externa, com todas as vulnerabilidades que daí resultam.

2. A clivagem "Produção" / "Comércio" permanece com todas as dificuldades que daí resultam para chegar a estratégias consensuais de desenvolvimento do sector no seu todo. Com a constituição da Comissão Interprofissional foi dado um passo muito importante no sentido de gerir e atenuar essa conflitualidade, mas há que reconhecer que ela não irá desaparecer, sendo sempre susceptível de dificultar entendimentos colectivos para o desenvolvimento do sector.

3. A população dos produtores não é um universo homogéneo com o mesmo entendimento do que deve ser a "qualidade" do produto e as melhores formas de a conseguir e promover economicamente. Neste domínio há "margens de progresso" insuficientemente exploradas em matéria de expansão da oferta de Vinhos do Porto com denominações especiais economicamente mais valorizadas (Vintage, LBV, Vintage Character, Leve Seco, etc.). Esta expansão, no entanto, é dificultada pelo facto de obrigar a uma redistribuição do benefício em favor das classes A e B, em detrimento das classes E e F o que levanta naturalmente conflitos de interesses entre os produtores.

4. São públicos os problemas que atravessou ultimamente a Casa do Douro, problemas esses que enquanto não forem completamente resolvidos fragilizam naturalmente a necessária organização colectiva dos produtores.

5. Apesar dos Vinhos do Douro irem começando a fazer o seu caminho autonomamente relativamente ao Vinho do Porto, ainda continua a ser verdade que, muitas vezes, o vinho de pasto é o resto que não consegue ser beneficiado.

6. A topografia do Douro e o modo tradicional de condução da vinha nesta zona fazem da viticultura duriense uma actividade mais intensiva em mão de obra do que a doutras regiões vitícolas do país e do estrangeiro. A viabilidade deste tipo de agricultura depende pois da existência de uma oferta local de mão de obra suficiente para as necessidades da produção, ou então o recurso a mão de obra exterior. Até agora tem sido essencialmente a oferta de mão de obra local que tem funcionado, mas, com o êxodo rural, esta mão de obra é cada vez mais escassa e cada vez mais cara. Por isso, as questões de mão de obra estão a assumir uma importância cada vez maior na viticultura duriense, havendo indícios de uma tendência que se pode vir a acentuar no futuro no sentido do recurso a mão de obra temporária nacional (ciganos, etc.) ou estrangeira, de baixo custo.

7. A aguardente é um factor de produção muito importante no fabrico do Vinho do Porto. Por isso, o seu custo e consequentemente a sua origem e a organização do seu fornecimento são questões que colocam os posições opostas o "Comércio" e a "Produção" neste caso do Douro e doutras regiões vitícolas do país.

8. As exportações de Vinho do Porto estão muito concentradas nalguns países da UE.

Oportunidades.

1. A principal oportunidade de desenvolvimento futuro para o sector dos Vinhos do Porto e Douro continua a ser a que tem estado na base do seu desenvolvimento passado, ou seja, a existência de uma procura externa, mas também interna com possibilidades de crescimento para estes vinhos de qualidade.

2. Para um sector muito dependente das exportações para a UE a entrada em vigor da moeda única é vantajosa.

Ameaças.

Uma das principais ameaças ao desenvolvimento deste sector é o facto da denominação de origem "Porto" está sujeita a imitações que exigem uma atenção constante dos responsáveis do sector que não podem ainda contar com mecanismos internacionais devidamente organizados para assegurar a protecção deste tipo de direitos de propriedade intelectual. A actual ronda negocial da OMC poderá trazer algumas novidades nesta matéria, mas elas tanto podem vir a ser favoráveis, como desfavoráveis aos vinhos com denominação de origem dependendo do peso negocial dos "velhos" países vinhateiros como os da UE relativamente ao dos "novos" como os EUA, Austrália e África do Sul, por exemplo.

Desafios estratégicos.

O Douro precisa do seguinte:

- aproveitar as "margens de progresso" que ainda são possíveis em termos de diferenciação qualitativa e maior valorização do Vinho do Porto;

- desenvolver os esforços para que os Vinhos de Pasto possam encontrar um caminho como produtos de qualidade, autonomamente relativamente ao Vinho do Porto;

- diversificar a estrutura produtiva da zona de modo a atenuar a vulnerabilidade resultante da monocultura vitícola;

- conseguir que na actual ronda negocial da OMC o dossier da protecção dos direitos de propriedade intelectual seja fechado de forma favorável para as denominações de origem.

Outros vinhos.

Pontos fortes.

1. Contrariamente ao Vinho do Porto, os outros vinhos portugueses não têm ainda uma forte presença nos mercados externos, embora tenham características qualitativas que lhes permitem lutar por tal posição. O nosso país tem uma grande variedade de excelentes vinhos tintos e nos brancos, tem alguns que se ajustam bem a uma procura em ascensão como é o caso dos Vinhos Verdes.

2. Sendo um país predominantemente mediterrânico com excelentes condições ecológicas para a cultura da vinha e sendo esta uma actividade com séculos de existência no nosso país, há entre nós muitos produtores, técnicos e empresas com capacidade para dinamizar o desenvolvimento deste sector numa perspectiva de orientação crescente para a exportação, para além do tradicional Vinho

do Porto. Assim, nos últimos anos têm-se registado alguns progressos em termos de aumento das exportações em valor de vinhos portugueses de qualidade, para além do Vinho do Porto, havendo no nosso país, algumas empresas dedicadas essencialmente a este tipo de vinhos, com dimensão e estrutura capazes de dinamizar esse processo de internacionalização.

3. Estes desenvolvimentos, embora muito concentrados nos mercados europeus, representam uma penetração gradual dos vinhos de qualidade portugueses nalguns segmentos novos que vão substituindo o que no passado foram os principais destinos de exportação dos vinhos de mesa portugueses, a saber: as ex-colónias e o Brasil.

4. A provar o que se acabou de dizer está o facto da vitivinicultura ter sido dos segmentos do sector agrícola que mais tem investido nos últimos anos, a todos os níveis, desde a reestruturação da produção vitícola, até à modernização tecnológica e ao reforço da estrutura organizativa das adegas cooperativas e doutras empresas de vinificação e comercialização.

5. Há também uma rede de prestadores de serviços ao sector e de técnicos e investigadores que se vai desenvolvendo, embora seja ainda longo o caminho que será necessário percorrer a este nível.

6. Com este potencial, e apesar dos desenvolvimentos de "novas" viticulturas (Argentina, Chile, EUA, África do Sul, Austrália, Nova Zelândia), o nosso país tem conseguido manter a sua posição no comércio vitivinícola internacional, contando aqui não só os vinhos referidos neste capítulo, mas também obviamente os vinhos da Região Demarcada do Douro.

Pontos fracos.

1. Apesar do potencial e dos progressos atrás referidos, há ainda em muitos elos da fileira vitivinícola, fora dos Vinhos do Porto, muitos produtores e muitas empresas de vinificação e comercialização sem a estrutura necessária para responder às exigências de uma produção de qualidade cada vez mais orientada para a exportação. O peso de muitos anos de produção orientada essencialmente para mercados locais, predominantemente rurais, ainda se faz sentir.

2. Também a organização e disciplina colectivas necessárias para uma produção de qualidade credível, sem falsificações, ainda deixam muito a desejar.

A este respeito deve referir-se que a aplicação ao nosso país dos regulamentos comunitários e a legislação nacional que daí tem resultado criaram uma situação nova, nas velhas regiões demarcadas. Anteriormente praticamente toda a produção dessas regiões era considerada como "Vinho Verde", "Vinho do Dão", Vinho da Bairrada", etc.. Com a aplicação da regulamentação sobre o estatuto de VQPRD deixou de ser assim. Manteve-se a "herança histórica" que é a presunção de partida do vinho cumprir os requisitos do estatuto de VQPRD e poder assim ter direito à denominação de origem em questão. No entanto, se isso não acontecer por falta de qualidade então o vinho será "desclassificado por baixo".

Com a reconversão da vinha e o consequente aumento do grau alcoólico de muitos dos vinhos daí resultantes, no caso dos Vinhos Verdes, ou algumas inovações vitícolas menos "tradicionais" introduzidas nesta e noutras regiões por alguns produtores, gerou-se também a possibilidade de uma "desclassificação por cima" quando esses novos vinhos ultrapassam os limites máximos de teor alcoólico estipulados no caso do Vinho Verde, ou não encaixam nos requisitos "tradicionais" definidos no estatuto da respectiva denominação de origem.

Na falta de um controlo eficaz da produção de cada região demarcada por parte da respectiva comissão vitivinícola, esta sanção por desclassificação muitas vezes não acontece. É óbvio que quer nos casos em que é aplicada, quer nos casos em que devia ser aplicada e não é, não se trata de um incentivo para a melhoria da qualidade da produção.

Estes problemas não existiriam se o processo de certificação, em vez de gerar estes movimentos descendentes, gerasse movimentos no sentido contrário, ou seja, um vinho produzido numa região demarcada não teria a presunção inicial de ser vinho com direito à respectiva denominação de origem. Para ter direito a este estatuto teria que provar que cumpre os respectivos requisitos.

3. Com a aplicação da legislação atrás referida criou-se ou acentuou-se um outro problema que tem prejudicado o desenvolvimento do sector e que é a existência de várias instituições com jurisdição sobre os vinhos produzidos numa mesma região demarcada: comissão vitivinícola regional para os vinhos com denominação de origem e IVV para os restantes, para além de uma multiplicidade de serviços da Administração Pública com intervenção no sector.

   Independentemente da maior ou menor capacidade de diálogo e de coordenação de actuações entre estas instituições, é sabido que muitas vezes esse diálogo e essa coordenação falham, isto para além de haver sempre espaços de competências mal definidas, ou mesmo concorrentes.

   Numa actividade onde a "estratégia da qualidade" e a internacionalização são fundamentais para o seu desenvolvimento, ineficiências organizativas deste tipo são extremamente prejudiciais.

4. Outra questão de natureza institucional que se coloca a este nível tem que ver com o interprofissionalismo. Tem sido um passo positivo para o desenvolvimento do sector, o caminho que, com mais ou menos sucesso, e com mais ou menos erros, se vai procurando fazer no sentido do interprofissionalismo, com comissões vitivinícolas regionais que, em vez de simples órgãos da Administração Pública ou de representação de um dos agentes do sector, sejam espaços onde os vários agentes resolvam pacificamente os seus conflitos de interesses, coordenem as suas estratégias colectivas e se co-responsabilizem com o Estado na formulação e na condução das políticas públicas que possam promover o desenvolvimento das suas actividades.

   Este caminho, no entanto, não é fácil. As "profissões" não têm todas os mesmo nível de organização colectiva. Nesta situação é fácil acontecer que a representação nos órgãos inter-profissionais não esteja

à altura da importância dos agentes a que diz respeito e não tenha a qualidade necessária. Pode, por isso, haver situações de sobre-representação, sub-representação, ou até dupla representação.

Também é fácil chegar-se a situações onde o Estado se demite de um papel de árbitro que deve ter, e do exercício do poder de autoridade que é necessário para sancionar quem infringe a lei.

5. Finalmente, ainda em matéria de questões de natureza institucional, e apesar dos progressos referidos no ponto anterior, há ainda enormes carências no que se refere à trilogia investigação-formação-extensão.

   Pegando apenas no último elo desta cadeia, há experiências no terreno que mostram (casos da reestruturação vitícola em Fonte Arcada e Castelo de Paiva, na Região dos Vinhos Verdes, por exemplo) que um trabalho de extensão, devidamente apoiado pelos serviços públicos ligados ao sector e pelas instituições de investigação, pode ser bem sucedido no sentido de promover a reestruturação da produção vitícola agrupada, em zonas de minifúndio, onde se situa a maior parte da nossa produção vitícola. O problema é que a rede de serviços de extensão não é suficientemente densa, nem os serviços públicos de retaguarda para este tipo de operações estão suficientemente dotados para que elas possam passar de simples casos de sucesso pontuais.

Oportunidades.

1. Como já atrás se disse, as características qualitativas dos vinhos portugueses ajustam-se bem a segmentos da procura em expansão em certos mercados urbanos do país e do estrangeiro, sendo esta portanto a principal oportunidade de desenvolvimento do sector.

2. O compromisso a que se chegou no que se refere à Agenda 2000 deixou ao nosso país alguma margem de desenvolvimento possível no que se refere à reestruturação e expansão da área para vinhos de qualidade o que constitui naturalmente uma oportunidade a não desperdiçar.

Ameaças.

Uma das ameaças ao desenvolvimento deste sector é a mesma que para o caso do Vinho Porto e refere-se à possibilidade de um desfecho desfavorável da actual ronda negocial da OMC no que se refere à protecção das denominações de origem numa base multilateral.

Desafios estratégicos.

Os grandes desafios estratégicos que se colocam aos vinhos aqui analisados no horizonte em análise são os seguintes:

- prosseguir na via da melhoria qualitativa da produção, nomeadamente aproveitando da melhor maneira a margem de reestruturação e aumento da produção de qualidade negociada no âmbito da Agenda 2000 e a apoiar no 3.º QCA;

- reforçar as comissões vitivinícolas regionais no sentido de exercerem um papel regulador sobre toda a produção vitivinícola das suas regiões, com uma representação equilibrada dos interesses em presença, e sem demissão do poder de autoridade do Estado na sanção das infracções à lei;

- reforçar e tornar mais eficazes os serviços públicos de fiscalização económica, de modo a reduzir significativamente a fraude que põe em causa a imagem de qualidade dos produtos e desincentiva os produtores que fizeram esforços sérios nesse sentido;

- dar passos graduais apoiados em estudos técnicos e no debate aberto a todos os agentes do sector no sentido de reformar os estatutos dos vários produtos vínicos das regiões demarcadas mais antigas num sentido que premeie os esforços de melhoria da qualidade e que seja suficientemente flexível para permitir uma evolução das características dos produtos à evolução do perfil dos consumidores;

- desenvolver os serviços de apoio ao sector nas áreas da investigação, formação, extensão, devidamente articulados entre si;

- desenvolver campanhas de promoção da imagem dos vinhos de qualidade nos mercados com melhores perspectivas de crescimento, quer a nível nacional quer em países estrangeiros;

- tal como no caso do Vinho do Porto, conseguir que na actual ronda negocial da OMC o dossier da protecção dos direitos de propriedade intelectual seja fechado de forma favorável para as denominações de origem.

PRODUTOS HORTO-FRUTÍCOLAS E FLORÍCOLAS.

Pontos fortes.

1. A nível internacional podemos distinguir dois tipos de economias de produção horto-frutícola e florícola:

    - - a produção em larga escala onde se destacam países como os E.U.A. (Califórnia, Flórida) e o Chile (região central);

    - - a produção em pequena escala.

Ambos os sistemas são fortes utilizadores de mão de obra:

- a produção em larga escala, nos países desenvolvidos, precisa de bolsas de mão de obra capazes de fornecer quantidades suficientes de trabalhadores sazonais (emigrantes provenientes de zonas desfavorecidas), na altura necessária, dispostos a trabalhar com salários baixos, em condições precárias;

- a produção em pequena escala utiliza principalmente mão de obra familiar não remunerada, por vezes a tempo parcial;

- a produção em grande escala, para além de pagar salários baixos, tem tecnologia que permite à sua mão de obra atingir elevados níveis de produtividade;

- a produção em pequena escala utilizando mão de obra não remunerada, não pode persistir no longo prazo se não assegurar a essa mão de obra um rendimento próximo do salário não agrícola para qualificações equivalentes, a não ser que se trate duma actividade lúdica de tempos livres ou para auto-consumo.

Os dois sistemas diferem também no tipo de procura que os pode sustentar:

- a produção em larga escala tem uma dimensão, um grau de especialização e uma tecnologia que lhe permite tirar partido dos transportes refrigerados de longo curso e abastecer grandes compradores, mesmo em mercados geograficamente distantes;

- a produção em pequena escala não dispõe dessas condições pelo que está limitada a mercados locais ou regionais, normalmente para abastecimento em fresco.

Considerando esta caracterização, pode dizer-se que o essencial da produção horto-frutícola e florícola em Portugal tem sido e continuará a ser de “pequena escala”.

2. Os mercados horto-frutícolas e florícolas estão em processo de internacionalização crescente. O Mercado Único, os acordos do GATT/OMC e os acordos da União Europeia com países não pertencentes à OMC, tudo isto aumenta o grau de exposição da nossa produção horto-frutícola que é de pequena escala à concorrência da produção em grande escala, quer do hemisfério norte, quer do hemisfério sul. Ora uma percentagem crescente do nosso consumo de produtos horto-frutícolas e florícolas concentra-se em meios urbanos servidos por grandes superfícies, fora da economia tradicional de auto-consumo ou de comercialização directa produtor-consumidor. Uma distribuição concentrada procura abastecer-se junto de uma oferta também concentrada e aqui a produção em pequena escala entra em dificuldades. Neste contexto, os nichos de mercado onde a nossa produção horto-frutícola e florícola de pequena escala poderá ter viabilidade são os seguintes:

   - abastecimento em circuito de comercialização curto (pequenos mercados locais);

   - produtos "biológicos";

   - produtos para transformação em unidades industriais localizadas nas zonas onde houver concentração espacial de determinadas espécies (castanha, amêndoa, maçã, tomate, etc.);

   - produtos com marca de qualidade.

Em resumo, mais do que para mercados externos, onde a nossa produção horto-frutícola e florícola poderá ainda ter algumas perspectivas de crescimento é no mercado interno, nos nichos atrás referidos. A elasticidade-rendimento superior a 1 típica de alguns destes produtos permite que o seu consumo possa crescer a taxas superiores á do rendimento per capita.

3. Um factor que poderá ter efeitos motores importantes no sentido de permitir á produção nacional aproveitar estas possibilidades de crescimento da procura interna é a criação de mecanismos de integração contratual entre as grandes superfícies e produtores dispostos a isso. Essas situações já existem e estão em vias de se alargar. Segundo um estudo encomendado pela Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição, os hipermercados e supermercados já representam actualmente 65 % do negócio alimentar em matéria de produtos horto-frutícolas, ficando para os mercados praças uma percentagem de 13 % e para as mercearias e minimercados também a mesma percentagem de 13 %.

Pontos fracos.

1. O carácter mão-de-obra intensivo deste sector pode pô-lo em risco em zonas que, apesar de terem aptidão natural para esta actividade, sofrem de problemas de grande escassez deste tipo de mão de obra:

   - as zonas do interior com potencialidades horto-frutícolas, mas vítimas de êxodo agrícola (ex. Cova da Beira);

   - o Algarve onde o turismo encarece os salários e atrai a mão de obra.

Há já sinais no Algarve e noutras zonas do interior do país sobre os problemas que as poucas disponibilidades de mão de obra agrícola colocam ao desenvolvimento destas actividades.

2. A "estratégia da qualidade " que é importante para desenvolver muitas destas actividades defronta-se com os problemas típicos das necessidades de organização colectiva já referidos repetidas vezes ao longo deste texto. Estas necessidades decorrem do seguinte:

   - os mecanismos de intervenção nestes mercados instituídos pela PAC repousam essencialmente sobre os agrupamentos de produtores;

   - por razões que já várias vezes referimos, uma "estratégia de qualidade" não se concretiza com um decreto a instituir determinada denominação de origem, mas antes com uma organização e disciplina colectiva de todos os agentes produtivos ao longo da fileira, desde a produtor até ao consumidor final.

Este tipo de organização e de disciplina colectiva é muito difícil e esta dificuldade poderá ser um dos principais obstáculos ao desenvolvimento sustentável destas actividades no nosso país. Veja-se, por exemplo, o que acontece com as possibilidades significativas que se abrem com a cada vez maior disponibilidade dos consumidores para pagar por produtos "biológicos". Algum crescimento que se tem

verificado na agricultura biológica no nosso país nos últimos anos tem sido mais o produto da existência de subsídios para esse efeito do que a aderência dos agricultores a todas as disciplinas individuais e colectivas muito exigentes a que este tipo de agricultura obriga. Ao seguir-se por esta via poderá estar a comprometer-se a credibilidade de uma actividade que poderia ser um caminho de futuro para a nossa produção horto-frutícola.

Ameaças.

Como já atrás referimos, nos produtos com melhores possibilidades de conservação, portanto menos perecíveis e mais facilmente transportáveis, onde também a diferenciação pela qualidade não seja determinante nas decisões do consumidor a nossa produção horto-frutícola estará sob forte ameaça de concorrência externa. Pelas razões atrás descrita, esta ameaça é relativamente maior para as frutas do que para os produtos hortícolas e florícolas.

Desafios estratégicos.

Os principais desafios estratégicos no sector dos produtos horto-frutícolas e florícolas são os seguintes:

- defesa e aumento da quota do mercado interno através de uma produção em quantidade e qualidade capazes de satisfazer as especificações exigidas pelas grandes superfícies, sem descurar as possibilidades que continuarem a existir de comercialização em circuito "curto";

- formação e disciplina individual e colectiva dos produtores e restantes agentes da fileira no sentido de desenvolver actividades de agricultura "biológica" segundo os critérios técnicos a que deve obedecer uma actividade com este nome;

- organização colectiva dos produtores e restantes agentes da fileira no sentido da defesa e promoção doutras denominações de qualidade, menos exigentes, mas nem por isso com menos interesse não só na perspectiva comercial, mas também no sentido do aproveitamento dos nossos recursos endógenos.

CEREAIS DE REGADIO E DE SEQUEIRO E OUTRAS CULTURAS ARVENSES.

Pontos fortes.

1. No nosso país as culturas arvenses mais representativas são os cereais, tendo pouca importância as leguminosas e as oleaginosas, produtos onde tanto nós como a União Europeia no seu conjunto são deficitários. Esta situação deve-se, em boa parte, à política de preços seguida em Portugal que favoreceu os cereais em detrimento dessas culturas. A aplicação da PAC em Portugal começou a alterar esta situação ao atribuir ajudas por hectare às proteaginosas e às forragens que antes não existiam entre nós. Estas ajudas tiveram uma resposta positiva por parte dos nossos agricultores, tendo-se assistido a um crescimento significativo da área cultivada de girassol, principalmente a partir de 1987. A aplicação da Reforma da PAC de 1992 em Portugal pode, assim, ter tido como

resultado uma modificação dos preços relativos entre os cereais e aquelas culturas, constituindo um incentivo para reequilibrar a estrutura da nossas culturas arvenses, nomeadamente introduzindo leguminosas e proteaginosas nas rotações cerealíferas e reduzindo a área cultivada de cereais, com vantagens para o aumento da produtividade destas culturas (Salgueiro, 1992a, 1992b).

2. Quanto aos cereais, a questão principal que se coloca em Portugal tem que ver com o futuro da cerealicultura de sequeiro, especialmente no Alentejo. Como veremos no ponto seguinte, esse futuro está ameaçado se prosseguir a orientação da PAC no sentido da redução dos preços ao produtor, sem ajudas compensatórias suficientes que permitam viabilizar economicamente esta cultura. Nesta situação não é fácil encontrar pontos fortes nesta actividade, em termos do que possam ser as suas vantagens comparadas no nosso país.

3. O que pode constituir o principal ponto forte desta actividade, nomeadamente nas zonas de sequeiro do Alentejo, é doutra natureza. Estas zonas correspondem a uma área que, mesmo com os projectos de hidráulica agrícola em curso, será da ordem dos 1,2 milhões de hectares, ou seja, cerca de dois terços da SAU do Alentejo (MODAA, 1998). Para estas zonas actualmente ocupadas por culturas arvenses (cereais principalmente), pastagens e pecuária extensiva, com os conhecimentos técnicos actuais, muito dificilmente será possível encontrar sistemas de produção alternativos que não passem pelos cereais. A razão disso é que, nestas zonas, a cerealicultura vale não só pela produção de grão, mas também como uma componente fundamental do sistema de produção de pecuária extensiva com raças autóctones que constitui uma das potencialidades importantes destes espaços. Com efeito, este tipo de pecuária no Alentejo precisa do complemento de culturas arvenses de sequeiro em rotações de cereais com oleaginosas e/ou pastagens naturais, fundamentais para a alimentação do gado ao longo do ano (MODAA, 1998). Sem este complemento as explorações ficam dependentes da compra de alimentos no exterior, ou têm que substituir pastagens naturais por pastagens semeadas que têm custos mais elevados

Pontos fracos e ameaças.

1. De todas as actividades agrícolas do nosso país, a cerealicultura é aquela cujo presente e futuro estão mais dependentes da PAC, onde o poder negocial do nosso país é muito limitado. A Reforma da PAC de 1992, a eliminação gradual da ajuda co-financiada e o Compromisso Agrícola para a Agenda 2000, combinados com o Acordo do GATT e o desmantelamento dos MCT's que estavam previstos para a 2.ª etapa do período de transição vão no sentido de agravar a nossa situação de importadores líquidos de cereais. Ao fazerem baixar os preços dos produtos para níveis próximos do preço de equilíbrio no mercado mundial, vão conduzir à retracção da cultura de cereal-grão para venda por parte de produtores com produtividades mais baixas.

2. A duplicação da quota para o trigo rijo atenuará este recuo previsível da produção cerealífera de sequeiro, mas será insuficiente para a travar completamente.

3. Se à quebra de preços dos cereais os produtores responderem com uma reconversão para a bovinicultura extensiva terão pela frente a redução dos preços institucionais da carne de bovinos em 20 %, se não forem capazes de se organizar para promover uma produção pela qual os consumidores estejam dispostos a pagar um "prémio de qualidade".

4. Em Portugal está principalmente ameaçada a cerealicultura das zonas de sequeiro. Com precipitações concentradas no período de Outono-Inverno e Verões quentes, esta de actividade não consegue atingir entre nós produtividades como as dos seus concorrentes noutros países mais a norte. Assim, a actividade tem dificuldades em sobreviver sem protecção contra importações e com os preços ao nível do mercado internacional. Há, pois, quem preveja um futuro negro para a nossa cerealicultura de sequeiro, embora admitindo que enquanto durarem as ajudas compensatórias previstas na Reforma da PAC o abandono dessa actividade possa não ser total, mas apenas parcial, traduzindo-se por uma redução ao mínimo das operações culturais apenas para justificar o recebimento da ajuda (Avillez, 1993).

5. A somar a esta grande fragilidade da cerealicultura de sequeiro face a decisões de política agrícola externas que, em grande parte, fogem ao controlo do nosso país, há fragilidades internas que têm que ver com a estrutura sócio-económica da região onde esta actividade mais está implantada que é o Alentejo. Esta região é a que regista taxas de decréscimo demográfico e taxas de desemprego mais elevadas no nosso país. Um proletariado agrícola desligado da posse da terra e, por isso, sem meios e motivação para a trabalhar, uma quase ausência de actividades industriais capazes de constituir alternativa de emprego para esses recursos humanos e capazes de dar à economia local potencialidades de crescimento de que o sector agrícola acabaria por beneficiar, tudo isto se soma para agravar as fragilidades próprias das actividades agrícolas mais típicas desta região.

6. As obras de hidráulica agrícola em curso no Alentejo e outras que entretanto serão promovidas abrem algumas possibilidades de reconversão de agricultura de sequeiro para agricultura de regadio, algumas mesmo com elevado nível de intensificação cultural (culturas hortícolas). Apesar disso, mesmo com o Alqueva, a área de regadio continuará a representar uma percentagem relativamente pequena da área agrícola do Alentejo, cerca de 10,5 % de acordo o MODAA (1998).

A isto junta-se o facto de parte dos regadios de iniciativa pública já existentes terem carências técnicas que os impedem de ser utilizados para sistemas modernos de rega (MODAA, 1998).

7. Tal reconversão está também limitada pelas disponibilidades de mão de obra que são necessárias para viabilizar uma agricultura intensiva de regadio. Como já atrás referimos a propósito da produção horto-frutícola, este tipo de actividade defronte-se com sérios de problemas de viabilidade nas regiões do nosso país mais fustigadas pelo êxodo rural.

8. Para tirar pleno partido das possibilidades de reconversão das zonas de cereais de sequeiro poderá ter que ser necessário ao nosso país forçar a renegociação de algumas limitações quantitativas que

a PAC impõe à nossa produção agrícola nomeadamente no caso do azeite, vinhos, trigo rijo, culturas arvenses de regadio, bovinos de carne e ovinos (MODAA, 1998). Ora mesmo com a mobilização de vontade política para tal, isso poderá não ser suficiente para se conseguir um resultado favorável nas instâncias de decisão da UE.

Oportunidades.

1. A resposta negativa da produção cerealífera às reduções de preços pode não ser tão simples como, à primeira vista, poderia parecer. A sustentação dos preços ao produtor tem por resultado manter em actividade agricultores ineficientes. Se os preços diminuírem duas situações podem acontecer: ou esses produtores abandonam a sua actividade, ou então mantêm-na reduzindo ineficiências e aumentando a produtividade. O efeito global da redução dos preços sobre a produção dependerá de qual daquelas duas estratégias irá predominar. É provável que a tendência para a diminuição da área cultivada de cereais continue por abandono das explorações com menores possibilidades de intensificação, concentrando-se esta actividade nas explorações e nas zonas onde existem ainda grandes "margens de progresso" em termos de acréscimo de produtividade (o milho nas zonas de regadio do Entre-Douro-e-Minho, Beira Litoral e Ribatejo Oeste e o trigo nas zonas de Beja e Aljustrel). A sustentar as explorações que subsistirem e encetarem acréscimos de produtividade existem vários factores:

    - os pagamentos compensatórios da "nova" PAC protegem os produtores de quedas bruscas no seu rendimento e proporcionarão mesmo uma parcela do seu rendimento menos aleatória do que no passado;

    - a ajuda nacional por quilo de cereal para venda manter-se-á até ao ano 2003 como um estímulo ligado ao volume de produção;

    - há factores de competitividade que os agricultores portugueses poderão explorar, nomeadamente em matéria de características qualitativas da sua produção.

2. A Reforma da PAC de 1992 manteve o regime especial de apoio à cultura do trigo rijo que tem permitido a manutenção da cultura cerealífera nalgumas zonas da Europa mediterrânica. Os produtores portugueses também beneficiaram deste subsídio por hectare, mas o problema é que ele só incidiu sobre as áreas cultivadas em 1988 ou 1990. Como esta cultura ainda tem poucas tradições em Portugal essa área ainda é pequena no nosso país. Assim, pouco benefício tiraríamos dessas ajudas se a área elegível não pudesse aumentar. Isso não acontece em países integrados há mais tempo na União Europeia que beneficiaram desse regime mais longamente do que nós e que, por isso, já conseguiram expandir significativamente o cultivo de trigo rijo, viabilizando com ele a cultura cerealífera em regiões onde ela tem dificuldades como é o caso da Sicília, por exemplo (Feio, 1992). Foi por esta razão que nas recentes negociações da Agenda 2000 o nosso país se bateu e conseguiu um alargamento daquela área de 59000 para 118000 ha. Este facto permitirá

atenuar os factores atrás referidos que vão no sentido do recuo da cultura do trigo, especialmente no Alentejo.

3. Uma reconversão possível das explorações cerealíferas de sequeiro que está já em curso no Alentejo é a redução ou mesmo o abandono da cultura de cereal para grão e o desenvolvimento da actividade pecuária, nomeadamente a criação de bovinos de carne de raças autóctones e de ovinos. Esta segunda actividade constitui o único caso em que o regime de prémios definido na Reforma da PAC é modulado em benefício das zonas desfavorecidas. Note-se que a reconversão de culturas arvenses em pastagens extensivas e a criação de raças autóctones são acções contempladas com ajudas financeiras nas medidas agro-ambientais da Reforma da PAC.

4. Outra reconversão possível para vastas áreas da cerealicultura de sequeiro do Alentejo é a florestação e a caça. O Regulamento 2080/92 de apoio à florestação de terras agrícolas tem sido um instrumento importante nos últimos anos no fomento deste tipo de reconversão.

Desafios estratégicos.

O principal desafio estratégico com que se defronta a agricultura de sequeiro alentejana é o de se conseguir aproveitar as margens de manobra que ainda restam ao nosso país no quadro da União Europeia para se consensualizar internamente um programa de desenvolvimento para esta região que lhe permita o seguinte:

- incentivar as reconversões produtivas que são técnica e economicamente viáveis;

- forçar a renegociação com a UE das limitações quantitativas ao aumento da nossa produção agrícola, nomeadamente nos casos do azeite, trigo rijo, vinha, culturas arvenses de regadio, bovinos de carne e ovinos;

- manter, através de ajudas compensatórias adequadas, as actividades agrárias para as quais não existem alternativas viáveis conhecidas;

- diversificar o tecido económico da região através de acções de desenvolvimento integrado.

Este programa, para ser levado à prática, precisa de organização colectiva sob a forma de debate tecnicamente bem fundado entre os alentejanos, com as outras regiões do país e com os responsáveis políticos da nação, desfazendo mal entendidos sobre a agricultura alentejana e salvaguardando critérios de equidade nas intervenções públicas, dentro da região e no concerto com as outras regiões. Não é nada fácil promover tal debate e chegar a tais consensos de uma forma serena que nunca perca de vista uma abordagem tecnicamente bem fundada das questões em apreço.

OLIVICULTURA.

Pontos fortes.

1. Com percentagens da Produção Agrícola Vegetal Final que têm oscilado entre 3,2% e 7,5% no decénio 1989-98, a produção de azeite tem vindo a registar ao longo deste período uma melhoria qualitativa significativa com o decréscimo da produção de azeites lampantes e correntes e o aumento da produção de azeites virgem extra e virgem finos.

2. O olival é uma cultura que se adapta bem às condições edafo-climáticas de características mediterrânicas das regiões interiores e meridionais do nosso país, constituindo aí uma percentagem não despicienda da produção vegetal final. Em 1996 essa percentagem foi de 13,8% em Trás-os-Montes e Alto Douro, 16,7 % na Beira Interior e 13,9% no Alentejo.

Como vimos aquando da análise da evolução das especializações agrícolas das várias regiões, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Interior e o Alentejo são as três regiões que revelam uma especialização olivícola, especialização essa que, entre os quinquénios 1986-90 e 1992-96, se manteve em todas elas, reforçando-se nas duas primeiras e recuando um pouco no Alentejo.

3. Para além da importância atrás referida de Trás-os-Montes na produção de azeite, esta região destaca-se também na azeitona de mesa com cerca de metade da produção nacional cuja área também tem vindo a aumentar nos últimos anos.

4. Nesta melhoria qualitativa da produção que se tem vindo a registar nos últimos anos também é de assinalar o surgimento da produção de azeite "biológico" que constitui actualmente uma das principais componentes do ainda incipiente sector da agricultura biológica em Portugal.

5. Nas principais regiões produtoras de azeite existe capacidade de transformação suficiente, com uma boa participação das organizações de produtores e o surgimento de produtores-engarrafadores. Nestas unidades tem-se vindo a registar nos últimos anos algum investimento na modernização tecnológica, na embalagem e na certificação dos produtos, com a criação de denominações de origem e de entidades de certificação e controlo de natureza interprofissional.

Pontos fracos.

1. Depois de ter crescido entre os anos 20 e os anos 50, a produção nacional de azeite tem vindo a diminuir desde então. A este facto não deverá ser alheio o facto desta actividade se localizar principalmente nas zonas que têm sido mais afectadas pelo êxodo rural que retira dos campos a mão de obra necessária para assegurar a sustentabilidade de cultura que ainda requer muito trabalho manual. Com o êxodo rural, muitos olivais deixaram de ser objecto dos cuidados culturais necessários e não foram renovados em devido tempo. Assim, nas regiões onde a especialização oleícola se tem vindo a afirmar nos últimos anos (Trás-os-Montes e Alto Douro e

Beira Interior), para além da dimensão das explorações ser relativamente reduzida dificultando a mecanização, muitos olivais estão bastante envelhecidos apesar dos progressos dos últimos anos, as produtividades físicas são baixas e o êxodo rural ultrapassou já limiares que podem inviabilizar a valorização das potencialidades agrícolas de várias zonas.

No que se refere à produção, o sector olivícola enfrenta, pois, uma problemática semelhante à que foi atrás enunciada relativamente aos sectores hortícola e frutícola. Com efeito, o carácter mão-de-obra intensivo desta actividade pode pô-la em risco em zonas que, apesar de terem aptidão natural para ela, sofrem de êxodo rural acentuado. O problema com a olivicultura é que as zonas mais aptas para esta cultura coincidem precisamente com as zonas do país mais afectadas pelo êxodo rural.

2. Outro problema com esta actividade se defronte em termos de renovação e expansão do potencial produtivo tem que ver com o facto de se tratar de uma cultura permanente onde, depois de se investir, são precisos vários anos até as árvores entrarem em produção e onde o seu horizonte de exploração económica muitas vezes exige contratos para ser levado a bom termo.

3. 3. Na “estratégia de qualidade” por onde necessariamente tem que passar o desenvolvimento deste sector colocam-se os problemas típicos deste tipo de estratégia que já foram referidos atrás a propósito doutros produtos onde ela é relevante. Esses problemas têm que ver com o facto de uma “estratégia de qualidade” não se concretizar só com um decreto a instituir determinada denominação de origem, mas antes através da organização e da disciplina colectiva de todos os agentes produtivos ao longo da fileira, desde a produtor até ao consumidor final.

4. Apesar dos investimentos feitos em várias unidades de transformação, há ainda lagares cuja estrutura tecnológica e localização dificulta a sua adaptação à regulamentação ambiental em vigor desde 1993. Em 31 de Dezembro de 1999 terminou o prazo para a legalização dos lagares de acordo com estas normas, sem que muitos tivessem conseguido fazer os investimentos necessários para esse efeito.

Se os lagares não tiverem conseguido legalizar a sua situação e vierem a encerrar tal facto poderá contribuir para fazer diminuir a produção nalgumas zonas onde não surgirem outras alternativas de transformação do produto.

5. A adaptação das estruturas de transformação à regulamentação ambiental se, por um lado, vai permitir uma modernização tecnológica e uma maior concentração desta actividade com efeitos que provavelmente serão positivos na competitividade do sector, por outro lado vai obrigar a um maior afastamento entre certas zonas de produção e as unidades de transformação que poderão levar a resistências à mudança ou mesmo ao desaparecimento da olivicultura em locais mais periféricos.

6. Apesar dos progressos feitos em matéria de embalagem e certificação, há ainda muito azeite e azeitona de mesa que sai das regiões produtoras através de vendas a granel.

7. Apesar dos progressos feitos em matéria de produção "biológica", não há ainda formação, apoio técnico e controlo suficientes para assegurar que toda a produção vendida como tal é genuinamente "biológica".

Oportunidades.

1. O azeite e as azeitonas de mesa "biológicos" ou não, mas com garantia de qualidade, são produtos cujos consumos per capita estão a aumentar tanto em Portugal, como a nível mundial, havendo uma imagem favorável destes produtos junto do consumidor como sendo benéficos para a saúde. Portugal e a UE são deficitários em azeitonas de mesa e a UE é deficitária em azeite.

2. Portugal tem uma autorização da UE para plantar 30000 ha de olival até 2006, tendo este sector sido considerado prioritária na política agrícola nacional.

3. Vão continuar os incentivos financeiros ao investimento na renovação e expansão do olival e na melhoria das estruturas de transformação e comercialização.

4. Também vão continuar os incentivos financeiros à produção "biológica".

Ameaças.

1. As principais ameaças ao nosso sector olivícola são a concorrência externa doutros países mediterrânicos que foram capazes de tomar medidas mais atempadas, mais fortes e mais eficazes no sentido de promover a competitividade da sua produção. Num mercado cada vez mais aberto este facto é muito importante para o futuro do nosso sector.

2. Apesar do sector ter conseguido passar junto do consumidor a imagem do azeite ser um produto de qualidade e benéfico para a saúde, isso não destruiu a concorrência dos outros óleos alimentares de preço muito mais baixo.

3. Não é realista pensar que o sector do azeite poderá contar por muito tempo com as ajudas de que tem beneficiado no âmbito da PAC. A tendência neste como nos restantes produtos agrícolas será para a redução gradual dessas ajudas. As que se vierem a manter provavelmente subsistirão com uma justificação de carácter ambiental.

Desafios estratégicos.

1. Situando-se a produção oleícola principalmente nas zonas dos país mais afectadas pelo êxodo rural, um dos principais desafios estratégicos para manter e desenvolver uma actividade que requer muito trabalho manual e que tem um horizonte de exploração longo é promover acções de desenvolvimento regional integrado nessas zonas de maneira a restaurar e a manter a vitalidade demográfica e económica dessas zonas.

2. O *reforço das unidades de transformação e comercialização privadas e cooperativa*s é vital para promover o produto junto dos consumidores, defendê-lo da concorrência de produtos substitutos e para proporcionar aos produtores preços e outras condições de escoamento do produto que o tornem uma actividade compensadora.

3. Finalmente, a "estratégia de qualidade" de que depende o desenvolvimento do sector exige a produtores, transformadores, comerciantes e entidades públicas relacionadas com esta actividade um esforço de organização colectiva no sentido da coordenação dos seus esforços e da auto-disciplina no cumprimento das regras a que essa estratégia obriga.

PECUÁRIA EXTENSIVA E AGRICULTURA DE MONTANHA.

Pontos fortes e oportunidades.

1. Simplificando um pouco, mas sem deixar de captar o essencial da problemática neste sector, podemos dizer que há dois sistemas de pecuária extensiva no nosso país:

   - a pecuária extensiva das zonas montanhosas do Norte e Centro do país;

   - a pecuária extensiva do Alentejo.

Quer uma quer outra contam actualmente com ajudas várias ao rendimento proporcionadas pela PAC, ajudas essas que têm contribuído para a manutenção e até o renascimento destas actividades em zonas que, de outro modo, estariam votadas ao abandono.

2. Também as preferências dos consumidores portugueses começam a valorizar cada vez mais os produtos animais oriundos deste tipo de pecuária, especialmente quando portadores de uma denominação de origem, face aos problemas sanitários bem conhecidos dos produtos oriundos da pecuária intensiva.

3. O nosso país tem neste domínio um variado e rico património de raças autóctones que pode valorizar para responder a este tipo de procura. Tem também vastas áreas de montanha e de agricultura de sequeiro onde uma alternativa produtiva é este tipo de pecuária. Como vimos no capítulo anterior, este tipo de reconversão da agricultura de sequeiro tende a acontecer nalgumas zonas por pressão cada vez maior da evolução em curso na PAC.

Pontos fracos e ameaças[10]

1. Ao distinguirmos dois grandes sistemas de produção pecuária extensiva no nosso país tínhamos em mente uma diferenciação de contexto regional que é relevante não só no que se refere às potencialidades produtivas deste sector, mas também às suas fragilidades. Quer nas zonas de

[10] Parte deste ponto baseia-se no trabalho de Mendes (1994b).

montanha, quer no Alentejo este tipo de pecuária insere-se em regiões de declínio demográfico o que, até certo ponto, pode não ser grave dada a sua natureza extensiva destes sistemas, mas que pode começar a sê-lo a partir do momento em que o declínio demográfico ultrapassar os limiares mínimos necessários á execução das tarefas produtivas e à viabilidade económica e social das comunidades locais onde esta actividade se insere.

Nas zonas montanhosas do Norte e do Centro do país, apesar de algum rejuvenescimento recente que os factores positivos referidos no ponto anterior permitem alimentar, a maior parte deste tipo de produção é feita por uma população agrícola envelhecida que não será facilmente sucedida por novas gerações pouco dispostas a viver afastadas dos grandes centros urbanos, e com um modo de vida pastoril que obriga a hábitos de vida rudes. O envelhecimento e isolamento destes produtores afastados dos principais centros urbanos potencialmente consumidores dos seus produtos não facilita a sua organização colectiva no sentido de defenderem e promoverem devidamente a sua imagem para que essas potencialidades sejam aproveitadas.

No Alentejo a situação é um pouco diferente. Parte deste tipo de pecuária está hoje a ser desenvolvida por empresários agrícolas de grande dimensão, em busca de uma alternativa rentável à cerealicultura de sequeiro. Muitos deles vivem em zonas urbanas e têm acesso a centros de decisão política e económica que lhes permitem levar por diante projectos empresariais capazes de viabilizar comercialmente este tipo de actividade, envolvendo mesmo algumas formas de integração vertical, ou seja, indo até ao nível do abate e transformação.

2. Há uma outra diferença entre a pecuária extensiva das zonas montanhosas do Norte e Centro do país e a pecuária extensiva do Alentejo. Quer numa, quer noutra zona este tipo de pecuária muitas vezes convive de perto com a actividade florestal. Ora silvicultura e pastorícia tanto podem ser actividades em harmonia uma como a outra como podem ser actividades em conflito. No Norte e Centro do país este tipo de conflito tem ocorrido com frequência. Houve épocas em que a florestação avançou em prejuízo total da silvopastorícia como foi o caso da florestação dos baldios. Pode dizer-se que hoje essa fase passou e o que se nota mais são casos de pastorícia que pode degenerar em prejuízo para a floresta (queimadas feitas pelos pastores que degeneram em incêndios florestais). Há, por isso, aqui grupos sociais com interesses que podem ser opostos, não sendo fácil chegar a soluções técnicas e sociais capazes de diluir esses conflitos.

No caso do Alentejo, estes riscos de conflito entre silvicultura e pecuária extensiva também existem, embora o tipo de silvicultura que aí se pratica permita mais facilmente a compatibilização entre as duas actividades. A silvicultura é mesmo uma componente indispensável de alguns dos sistemas de pecuária extensiva desta região.

A evolução deste equilíbrio entre silvicultura e pecuária extensiva nas zonas de montanha, mas também, até certo ponto, no Alentejo vai depender, em parte, da *evolução relativa das ajudas públicas à florestação* (principalmente as ajudas para a arborização de terras agrícolas, no caso do Alentejo) *e à pecuária extensiva.*

3. Se a nossa pecuária extensiva não conseguir impor-se ao consumidor através da diferenciação pela qualidade então ficará exposta à conjuntura nos mercados das carnes indiferenciadas de ruminantes. A ser assim, a instabilidade e a descida nos preços da carne de bovinos e ovinos podem acabar por desincentivar o desenvolvimento deste sector. Mais especificamente no que se refere aos ovinos há que tomar em consideração os seguintes aspectos:

    - na União Europeia a produção tende a crescer mais rapidamente que o consumo, embora não se tenha atingido ainda auto-suficiência neste sector;

    - um importante exportador neste domínio que é a Nova Zelândia dispõe de algumas facilidades de entrada no mercado comunitário resultantes das suas relações históricas com a Grã-Bretanha e é, de longe, a principal fonte de carne de ovinos importada pela União Europeia, seguida à distância por países de Leste (Hungria, Polónia e Bulgária) que se encaminham para aderir à União Europeia;

    - a Nova Zelândia desmantelou completamente os seus sistemas de suporte do rendimento agrícola pelo que os produtores que sobrevivem conseguem produzir com altos níveis de eficiência sendo, por isso, concorrentes temíveis;

    - nos nossos parceiros comunitários a maior parte da produção ovina faz-se em zonas desfavorecidas e em pequenas explorações (menos de 50 cabeças).

Este tipo de observações aplica-se também à bovinicultura onde tanto a Nova Zelândia como a Austrália são concorrentes de peso.

4. As zonas de montanha só poderão sobreviver se houver uma combinação entre uma forte vontade política nesse sentido e um envolvimento activo e organizado das populações de montanha na gestão do seu território. A forte vontade política a nos referimos deve traduzir-se essencialmente a três níveis:

    - - a utilização do poder coercivo do Estado no sentido de fazer pagar pelo conjunto da sociedade os bens públicos que a montanha e as suas gentes produzem nomeadamente a preservação dos recursos naturais;

    - - a construção das infra-estruturas e a oferta dos serviços públicos que melhorem as condições de vida das populações de montanha;

    - - a institucionalização de mecanismos jurídicos e administrativos que preservem a autonomia de decisão das populações de montanha e promovam as suas formas de organização associativa no sentido da protecção e valorização dos recursos do seu território.

É sabido que, salvo raríssimas excepções, não tem sido esta a orientação dos sucessivos poderes políticos que têm dirigido o nosso país ao longo dos tempos. A montanha não tem estado na agenda política e

continua a não estar. Para este "esquecimento" tem contribuído o facto de não existir no nosso país uma consciência social para os problemas da montanha. Em Portugal não existe uma "alta montanha" com peso geográfico, humano e económico que claramente a imponha ao resto da sociedade. Muita da "montanha" portuguesa eleva-se pouco acima da "planície" e mistura-se com ela. Além disso, a "montanha" portuguesa está institucionalmente muito retalhada e não conseguiu, até ao momento, construir uma frente unida de organizações que façam ouvir a sua voz no país e no estrangeiro.

As Assembleias de Compartes e os Conselhos Directivos dos baldios encontram-se entre as organizações genuinamente serranas de maior vulto que temos entre nós, mas é preciso que sejam envolvidas outras organizações nesta frente comum, mesmo que entre elas possa haver alguns conflitos de interesses. Para a sobrevivência das zonas serranas é urgente que se constitua esta frente comum de organizações, um "Fórum da Montanha", ou um “Fórum do Portugal Interior” que seja o "lobby" das populações serranas no sentido de influenciar as decisões públicas em matéria das políticas mais adequadas ao seu desenvolvimento.

5. Como já se referiu, uma das reivindicações da "política de montanha" deve ser o pagamento às populações serranas dos bens públicos que elas produzem para benefício de toda a sociedade, nomeadamente em matéria de protecção dos recursos naturais (água, solo, ar e paisagem). Este pagamento é muitas vezes referido de forma pejorativa como fazendo destas populações "jardineiros da paisagem". Se os cidadãos pagam impostos para possa haver ministros, deputados, autarcas, funcionários públicos, juízes, militares, polícias, médicos, enfermeiros, professores e muitos outros que produzem os serviços públicos que sociedade consome, por que razão não deveria também uma parte desses impostos servir para pagar às populações serranas os inestimáveis serviços que elas prestam à sociedade na gestão dos recursos naturais que o mercado não remunera?

As formas que esse pagamento pode revestir são muito diversas, mas frequentemente elas estão ligadas a instrumentos de política agrícola. Alguns já existem entre nós em resultado da aplicação da PAC como, por exemplo, as indemnizações compensatórias, mas é bom referir-se que a forma como a Reforma da PAC de 1992 foi acordada revela bem como a "política de montanha" está fora da agenda de preocupações dos poderes políticos comunitários. Com efeito, aceitando as orientações da Reforma no sentido de substituir a política de preços pela política de ajudas ao rendimento como instrumento privilegiado de sustentação do rendimento dos agricultores, teria sido possível dar um salto enorme no sentido do apoio às zonas de montanha se os critérios de modulação daquelas ajudas tivessem sido favoráveis às zonas de montanha. Com uma vasta área do seu território classificada com zona de montanha, Portugal teria saído beneficiado com esse tipo de modulação, mas não foi isso que aconteceu.

6. Para além deste tipo de instrumento, a transferência de recursos financeiros para as zonas de montanha também precisa de revestir a forma de políticas "produtivas" no sentido da revitalização das capacidades produtivas múltiplas daquelas zonas. Essas políticas "produtivas" deveriam acontecer a dois níveis. Um nível seria o dos incentivos ao investimento produtivo não só nas

actividades agrárias, mas também nos outros sectores de actividade no sentido de diversificar o tecido produtivo daquelas zonas. Para além do volume financeiro a atribuir a este tipo de incentivos, o aspecto mais importante que deveria ser cuidado seria o dos seus critérios de elegibilidade e dos mecanismos processuais da sua aplicação. Estes critérios e mecanismos deveriam ser de modo a acolher o tipo de iniciativa empresarial que existe nas zonas de montanha e que mais pode fazer por elas e que não é o grande capital do litoral ou do estrangeiro, mas sim a pequena iniciativa local. Ora o que se tem verificado é que estes critérios e mecanismos continuam a constituir barreiras ao acesso da pequena iniciativa empresarial das zonas serranas e do interior.

7. As políticas "produtivas" não podem circunscrever-se a meros incentivos ao investimento produtivo. É preciso que complementarmente se reforce a malha de serviços que constitui a trilogia investigação-formação-extensão, quer nas actividades agrárias quer nas outras que são adequadas às zonas de montanha. Ora o que se verifica nesta matéria é que as zonas de montanha sofrem de todas as deficiências de que esta trilogia enferma em Portugal, acrescidas do menor interesse relativo que estas zonas, na prática, merecem de responsáveis públicos e privados.

8. O que ficou dito sobre a necessidade de transferências financeiras da Administração Central para as zonas de montanha não significa que as populações serranas devam ficar passivamente à espera que o Estado se decida a olhar pela sua sorte e a conceder-lhes o dinheiro de que precisam e a que têm direito para melhorar as suas condições de vida. Como já se disse atrás, a sobrevivência destas zonas, se precisa dum forte empenhamento da Administração Pública, precisa também dum forte envolvimento organizado das populações serranas na gestão dos recursos do seu território. Por isso, compete às populações tomar iniciativas nesse sentido e compete ao Estado apoiá-las técnica e financeiramente e estabelecer regras jurídicas e administrativas que não tolham a autonomia de iniciativa das populações. As lutas em torno das leis dos baldios inserem-se neste quadro. Por isso, tudo o que for no sentido de enfraquecer a ligação entre as populações serranas e a gestão dos recursos da montanha deve ser combatido. Tudo o que for no sentido de dificultar as formas de organização colectiva das populações serranas deve ser combatido. Tudo o que for no sentido da centralização administrativa deve ser combatido.

Desafios estratégicos.

Como vimos, neste sector o nosso país tem recursos endógenos consideráveis a explorar, bem como um mercado interno em expansão, não sendo também de excluir algumas possibilidades de exportação. Os desafios estratégicos que se colocam ao sector neste contexto são os seguintes:

- conceber e realizar com eficácia programas de desenvolvimento integrado que cubram as zonas vocacionadas para esta actividade, contrariando assim com sucesso as tendências para a sua desvitalização demográfica;

- criação e robustecimento das organizações de produtores;

- aproveitamento da margem de manobra nacional existente em matéria de ajudas à pecuária extensiva e à silvicultura de modo a não causar distorções que conduzam à destruição de uma actividade pela outra, mas antes à sua complementaridade harmoniosa;

- desenvolvimento de uma política adaptada às especificidades da agricultura de montanha com base nos instrumentos referidos na análise atrás desenvolvida.

SILVICULTURA[11]

Pontos fortes e oportunidades.

1. Em 1993 a fileira florestal representava 3,41 % do PIB português (CESE, 1998) o que faz do nosso país o terceiro da UE, a seguir à Finlândia e à Suécia, em termos do valor deste indicador.

2. Nos dos seus produtos que é a cortiça, o sector florestal português ocupa a primeira posição a nível mundial, não só no que se refere à matéria prima, mas também aos produtos transformados.

3. Em 1994 a fileira florestal representava 11,9 % do valor das exportações portuguesas (CESE, 1998) o que fazia dela a segunda mais importante na nossa economia em termos deste indicador.

4. Em 1993/95 o fileira florestal ocupava 259000 pessoas, ou seja, 6,1 % da população activa empregada do país (CESE, 1998).

5. Para além do valor de uso directo (material lenhoso, cortiça, caça, frutos e produtos silvestres e resina) estimado em 112.722.000 contos em 1993 (CESE, 1998), sem contar com o valor recreativo, a floresta portuguesa tem um valor de uso indirecto muito importante correspondente às externalidades positivas que gera através da protecção do solo, dos recursos hídricos e da qualidade do ar. Só neste último aspecto, uma primeira estimativa do valor dos benefícios ambientais correspondentes à redução do "efeito de estufa" dá um número da ordem dos 37 milhões de contos por ano (CESE, 1998).

6. A evolução da área florestal em Portugal ao longo do último século tem registado uma tendência de crescimento, passando de 1.956.445 ha em 1902 para 3.305.300 ha em 1995 (CESE, 1998). Segundo o trabalho do CESE que temos vindo a utilizar, "*O aumento da área florestal até aos anos 60 deveu-se à expansão da área de pinhal, resultante da arborização das dunas do litoral e do povoamento florestal dos baldios a norte do Tejo, bem como do aproveitamento da regeneração natural desta espécie e da do sobreiro, nas zonas mais a sul.*

Dos anos 60 para cá, o crescimento da área florestal tem-se ficado a dever essencialmente à expansão do eucaliptal, a que se acrescentou nos últimos anos o crescimento da área do sobreiro e doutras quercíneas, com excepção da azinheira, cuja área se encontra estabilizada. Os aumentos da área destas espécies têm

[11] Neste ponto utiliza-se abundamente o trabalho do CESE (1998).

compensado a diminuição registada na área de pinheiro bravo desde aos anos 80." (CESE, 1998, p. 16) provocada pelos incêndios florestais.

7. As principais oportunidades de desenvolvimento florestal resultam da conjugação de três factores:

   - o abandono gradual de áreas agrícolas em resultado da diminuição dos activos neste sector;

   - a existência de uma procura de material lenhoso em crescimento, quer por parte das indústrias florestais instaladas no nosso país, quer no exterior;

   - uma procura crescente doutros bens e serviços ambientais e recreativos que a floresta pode produzir para uma população cada vez mais urbanizada, mas também cada vez mais "ambientalista".

8. Para aproveitar estas oportunidades, há um recurso com que é preciso contar e que é preciso reforçar. Trata-se do movimento de organização associativa dos proprietários florestais privados que se tem vindo a desenvolver nos últimos anos, de norte a sul do país, mesmo que se trata de instituições muitas vezes ainda frágeis e que, estando no seu início, não agrupam ainda a maior parte dos produtores. Estas organizações são fundamentais para o desenvolvimento do nosso sector florestal por várias razões:

   - no nosso país a propriedade florestal é fortemente maioritária;

   - grande parte desta é muito fragmentada;

   - há muitas externalidades positivas e negativas entre as explorações florestais;

   - a melhoria da gestão florestal requer serviços de exploração florestal e assistência técnica que precisam de organizações com escala suficiente para serem viáveis e eficientes.

9. As possibilidades de expansão da área florestal atrás referidas, ou seja, a arborização de terrenos sem capacidade de uso agrícola e com vocação florestal permitiria aumentar a área florestal em cerca de 81 % (CESE, 1998). Trata-se de um número que deve pecar por excesso como o trabalho do CESE refere, mas, de qualquer modo, é indicativo do enorme potencial que ainda existe neste domínio.

10. Para além destas potencialidades de aumento da área florestal, há também grandes acréscimos de produtividade dos povoamentos existentes que seriam possíveis com melhoria da sua gestão. Estes acréscimos poderiam atingir valores da ordem dos 35 % no caso do pinheiro bravo (CESE, 1998).

11. Estes acréscimos de produtividade poderão ser ainda maiores se houver incorporação nas beneficiações e nas novas arborizações de variedades geneticamente melhoradas. Isto vai acontecer

com os povoamentos de eucalipto onde tal trabalho de melhoramento já foi feito com sucesso, mas, no caso das restantes variedades, estes trabalhos estão mais atrasados.

12. Outra oportunidade de que se pode tirar partido para o desenvolvimento do sector é o facto dele ter sido anunciado como uma prioridade da nossa política agrária, com uma Lei de Bases aprovado na Assembleia da República e um Plano de Desenvolvimento que passou a fase da discussão pública e da aprovação em Conselho de Ministros e para o qual é preciso encontrar o resto de vontade política e de meios financeiros correspondentes para ser posto em prática. Alguns destes meios surgirão com o 3.º QCA, embora, como iremos referir adiante, esteja ainda por resolver a construção de uma origem de fundos para o desenvolvimento do sector, com carácter permanente, de base nacional, que possa perdurar para além do horizonte em que começarão a diminuir as transferências da UE.

13. Ainda no que se refere à UE, foi aprovada, em Conselho de Ministros, em finais de 1998, uma Estratégia Florestal Europeia que dá ao sector o relevo que merece, e que deixa a cada Estado membro ampla margem de manobra para a definição e concretização das políticas florestais que entender mais adequadas para o desenvolvimento do sector, com algumas possibilidades de financiamento comunitário para esse efeito.

Pontos fracos e ameaças.

1. O principal ponto fraco do sector florestal português é a deficiente organização colectiva dos proprietários florestais privados para assegurar uma gestão eficiente do seu património florestal adequada às tendências de evolução da população rural cada vez mais rarefeita. Com efeito, o nosso país é dos que têm uma percentagem de floresta privada das mais elevadas a nível europeu e até a nível mundial. Essa percentagem é de 86%, sendo quase toda a restante área constituída por baldios. A maior parte destes 86% pertencem a proprietários não industriais, geralmente de pequena dimensão.

As dificuldades de organização colectiva dos agentes do sector são sérias por várias razões que têm que ver com a estrutura destas actividades em Portugal:

- embora economicamente importante em termos agregados, o sector florestal português é a combinação de um conjunto muito heterogéneo de componentes (cortiça, eucalipto e papel, pinheiro e indústrias da madeira);

- a longa duração do investimento florestal impede a obtenção de resultados visíveis a curto prazo das medidas de política que forem sendo tomadas e dos investimentos que forem sendo feitos;

- a maior parte dos investimentos florestais, embora rentáveis de um ponto de vista social, não o são do ponto de vista privado, para além de estarem sujeitos a um grau de risco muito elevado.

2. No passado, o corte dos matos e a recolha de lenha constituíam actividades vitais para as populações rurais, pelo que os proprietários florestais conseguiam, por essa via, sem grandes ou até sem nenhuns custos, manter as suas matas num razoável estado de limpeza. Com o êxodo rural e as transformações ocorridas na produção agrícola e no modo de vida das populações rurais, a apanha dos matos e das lenhas deixou de ter a importância e a intensidade que tinham no passado. Além disso, são cada vez menores as disponibilidades de mão de obra para fazer estas operações, mesmo a título remunerado. Quando isso é possível os custos são incomportáveis para a maior parte dos proprietários privados. Por estas razões, o risco de incêndio é grande.

3. Há outros factores que contribuem para agravar o risco de incêndio. Um deles tem que ver com o carácter monoespecífico de muitos povoamentos, nomeadamente de pinheiro bravo, facto onde os Serviços Florestais não estão isentos de culpas, pelo tipo de florestação que promoveram no passado.

4. A situação que se acaba de referir tem afectado principalmente o pinheiro bravo. No que se refere às outras espécies importantes no nosso país e em matéria de protecção dos povoamentos existentes, alguns pontos fracos importantes a notar são os seguintes:

   - implantação de alguns eucaliptais em zonas pouco vocacionadas para esta espécie, nomeadamente no sul do país, tendo como consequência uma incidência relativamente grande de problemas sanitários (broca do eucalipto);

   - morta súbita de sobreiros por causas ainda não completamente esclarecidas, mas entre as quais se incluem muito provavelmente causas humanas relacionadas com modificações no sistemas de produção agro-florestais dos montados que prejudicam o equilíbrio das componentes destes sistemas.

5. Para além desta série de problemas que têm que ver com a protecção dos povoamentos existentes, outro problema importante do sector agro-florestal português é o do sub-aproveitamento das potencialidades de crescimento da produção florestal, quer para satisfazer as necessidades de abastecimento das nossas indústrias florestais, quer para a produção doutros bens e serviços que o uso múltiplo da floresta pode proporcionar à sociedade.

Para esta situação contribuem naturalmente os problemas atrás referidos relativamente à protecção dos povoamentos existentes, mas contribui também um ritmo insuficiente de investimento na arborização e beneficiação dos povoamentos florestais. Para quase todas as espécies com interesse para o nosso país, excepto, até certo ponto, as espécies de crescimento rápido como o eucalipto, tal investimento é inviável para os proprietários privados sem uma grande dose de incentivos financeiros públicos. Ora o que tem acontecido é que estes incentivos não têm estado à medida do investimento na produção florestal que é necessário para acompanhar o desenvolvimento nas indústrias florestais.

Os sistemas de incentivo ao investimento na floresta privada só começaram a ter uma expressão significativa com o Projecto Florestal Português financiado pelo Banco Mundial que decorreu entre 1981 e 1988 e desde então têm-se sucedido outros programas fortemente dependentes dos fundos comunitários. Não tem havido, pois, um sistema de financiamento ao sector pouco dependente de fundos externos e pouco sujeito à conjuntura política e orçamental. Falta assim instituir um fundo de financiamento do sector com carácter permanente, como foi determinado na Lei de Bases da Política Florestal, que não tenha aqueles inconvenientes e que dê, por isso, aos proprietários florestais privados e outros agentes económicos do sector possibilidades, estabilidade e previsibilidade de financiamento adequado a longo prazo, tal como esta actividade precisa, dada a duração que lhe é inerente.

Como já referimos, este tipo de sistema de financiamento está consagrado na Lei de Bases da Política Florestal aprovada por unanimidade na Assembleia da República em 1996 e há propostas concretas para dar corpo a este importante instrumento de política (Mendes, 1998). No entanto, esta disposição legislativa e estas propostas têm encontrado grandes dificuldades para serem postas em prática.

6. Por causa dos problemas que acabamos de referir a competitividade das nossas indústrias florestais está cada vez mais ameaçada. Não há material lenhoso em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades da indústria a preços competitivos. Daí um recurso crescente às importações, mas, mais uma vez, com custos acrescidos para as empresas.

Note-se que, mesmo que se aumente significativamente o investimento na produção florestal, a questão do abastecimento das indústrias florestais não ficará resolvida durante bastantes anos, pelo menos tantos quantos serão necessários para que os novos povoamentos cheguem à idade da sua exploração económica.

7. Outros domínios onde tem havido culpas da Administração Pública no fomento florestal são os seguintes:

   - um conjunto complexo e nem sempre coerente de regulamentação e de entidades com intervenção administrativa nas decisões privadas de investimento e de exploração florestal;

   - Serviços Florestais que se concentraram durante muitos anos na florestação e gestão de áreas públicas ou baldias, dedicando pouca atenção ao fomento da organização associativa da propriedade florestal privada e ao aconselhamento técnico deste tipo de produtores, situação essa que, embora estando a mudar gradualmente nos últimos anos, ainda não se alterou completamente, para além de ter tido consequências negativas que se farão sentir por muitos anos.

8. Passando agora mais especificamente à questão da formação e recorrendo de novo ao trabalho do CESE (1998), vamos referir os principais pontos fracos em matéria de ensino superior florestal, do qual depende depois, em grande parte, a formação dos restantes agentes do sector, a extensão e a investigação.

Produção florestal.

A avaliação dos actuais perfis de formação nesta área está bem sintetizada nas seguintes conclusões do trabalho feito por um grupo de professores das nossas escolas de silvicultura:

"A formação corrente dos florestais portugueses, até à data, tende para uma especialização em sectores específicos da actividade, o que não favorece o tipo de integração de objectivos subjacente ao conceito de silvicultura multifuncional. Os próprios curricula dos cursos superiores e médios de engenharia florestal têm sido concebidos de acordo com esse critério, privilegiando formações que se inscrevem preferencialmente numa de três áreas: produção florestal em sentido restrito (isto é produção de madeira e outros bens materiais directos), gestão de recursos naturais renováveis associados à presença da floresta (incluindo bens materiais associados e serviços) e tecnologia de produtos florestais (mais relacionada com a actividade fabril a jusante da floresta). Mesmo quando não é explícita, esta ênfase apenas numa das áreas - embora sem desprezar totalmente as restantes - está pelo menos subjacente aos elencos de disciplinas dos diversos cursos, tanto a nível de bacharelato como de licenciatura. Representa, assim, uma filosofia de formação que se opõe, em alguma medida, às tendências modernas da engenharia florestal.

O principal papel dos gestores florestais consiste na integração do conjunto da informação relevante para a produção e o desenvolvimento de planos de gestão e ordenamento das áreas florestais, de acordo com directivas de política florestal nacional ou regional e por forma a satisfazer as necessidades da comunidade.

... É necessário, portanto, que os profissionais de gestão das florestas adquiram uma formação básica sólida, ainda que não necessariamente muito especializada, capaz de lhes conferir um conhecimento suficiente dos ramos científicos que tocam a sua actividade de gestores, por forma a formularem e a implementarem planos de ordenamento e gestão das áreas florestais e a serem capazes de comunicar com especialistas em domínios específicos do conhecimento que venham a ser potencialmente necessários à resolução de problemas concretos. À formação tradicional nas ciências florestais deverá juntar-se a capacidade de utilização de desenvolvimentos tecnológicos recentes, tais como a informática, a informação geográfica, as técnicas de comunicação com o público e, ainda, a aptidão para trabalhar em equipas multidisciplinares e para abordar áreas técnicas e científicas que têm sido consideradas periféricas da profissão florestal: sistemas agroflorestais, reabilitação de áreas degradadas, silvicultura urbana, extensão florestal e legislação ambiental, por exemplo."(Oliveira et al., 1995)

Indústrias silvícolas.

Relativamente às indústrias silvícolas onde há mais empresas com necessidade de apoio técnico qualificado é nas indústrias da madeira e do mobiliário. As áreas onde os nossos técnicos têm mais carências de formação para apoiar estas indústrias são as seguintes:

- conhecimento das propriedades dos materiais utilizados pela indústria nacional;
- capacidade de ajustar a programação dos equipamentos de secagem às propriedades desses materiais;
- conhecimento dos custos e benefícios das ferramentas;
- optimização dos processos de serragem;
- técnicas de acabamento;
- engenharia de concepção do produto e tecnologia da construção em madeira

Refira-se ainda que, dado o facto de muitas das empresas nestas indústrias serem de pequena e média dimensão, estes técnicos têm geralmente que exercer funções polivalentes não só nos domínios tecnológicos, mas também muitas vezes na gestão e no marketing pelo que uma formação complementar nestes domínios também poderia ser útil.

Desafios estratégicos.

Os principais desafios estratégicos que se colocam ao sector são os seguintes:

- reforçar as organizações associativas de proprietários florestais já existentes e fomentar a criação doutras nas zonas onde ainda não existam;

- accionar as instâncias de concertação inter-institucional previstas na Lei de Bases da Política Florestal, envolvendo os vários parceiros privados do sector e os vários órgãos da Administração Pública a ele ligados;

- conseguir com esta concertação uma simplificação da regulamentação que incide sobre o sector, e a vontade política suficiente para pôr no terreno os meios necessários à realização do Plano de Desenvolvimento do sector já aprovado em Conselho de Ministros, introduzindo-lhe as componentes e as correcções de trajectória que a experiência e a discussão colectiva das partes envolvidas aconselharem;

- neste último aspecto, avançar o mais depressa possível com a regulamentação do Fundo Florestal permanente, não só em termos da definição das acções por ele apoiadas, mas também e sobretudo

das origens de recursos financeiros para o alimentar, cuidando para que estas sejam pouco vulneráveis a factores externos ao nosso país e à conjuntura política interna;

- reformar o perfil de formação dos engenheiros e outros técnicos florestais de modo a torná-los mais capazes de fomentar a organização associativa dos proprietários privados e mais capazes de prestarem serviços adequados ás características destes.

Referências bibliográficas.

ANIMAR-Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local em Meio Rural. Teses da MANIFESTA 1998.

Avillez, Francisco (1993). A nova PAC e a transformação da agricultura portuguesa. Lisboa: I Congresso Nacional de Economistas Agrícolas.

Berlan, Jean Pierre, Bertrand, Jean Pierre & Lebas, Laurence (1977). The growth of the american "soybean complex". European Review of Agricultural Economics, 4(4), pp. 395-416.

Blandford, David e Joe Dewbre (1994). Structural Adjustment and Learning to Live Without Subsidies in OECD Countries. American Journal of Agricultural Economics. Vol. 76, N.º 5, December, pp. 1047-1052.

CESE-Conselho para a Cooperação Ensino Superior-Empresa (1998). Livro Verde da Cooperação Ensino Superior-Empresa. Sector Florestal. Lisboa: CESE.

Feio, Mariano (1992). A extinção da cultura dos cereais no quadro da nova política comum. Agricultura 92, n. º 43, pp. 12-13.

Goldin, Ian, Odin Knudsen e Dominique van der Mensbrugghe (1993). Trade Liberalisation: Global Economic Implications. Paris e Washington DC: OECD e World Bank.

Instituto Nacional de Estatística (1998). Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas. 1997.

Instituto Nacional de Estatística (1999). Contas Económicas da Agricultura 1998. Lisboa: INE.

Krugman, Paul. 1991. Geography and Trade. Cambridge, MA & Leuven: The MIT Press & Leuven University Press.

Martins, Natalino (1991). A estrutura espacial do sistema produtivo na década de 80 (Disparidades territoriais do emprego na indústria transformadora e no terciário comercializável). DCP-Documento de Trabalho n.º 10/91, Dezembro 1991.

Mendes, Américo M. S. Carvalho (1992). Análise global da proposta de Reforma da Política Agrícola Comum do ponto de vista da Região do Norte. Vida Rural, n.º 7/92, Abril, pp. 32-38.

Mendes, Américo M. S. Carvalho (1993). Estudo de Avaliação Ex-Ante da Componente de Desenvolvimento Agrário e Rural do PDR 1994-99: Condições Institucionais de Factibilidade das Acções. Trabalho inédito produzido para o Observatório do Quadro Comunitário de Apoio.

Mendes, Américo M. S. Carvalho (1994a). Alguns aspectos da evolução do meio rural em Portugal e na Região Norte na década de 80 e factores condicionantes da sua evolução futura. *in* Seminário "Economias Regionais do Norte de Portugal e da Galiza: Convergência ou divergência de modelos de evolução" - Parte I, Seminário da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, Porto, 14-15/4/94.

Mendes, Américo M. S. Carvalho (1994b). Algumas medidas para uma política de montanha. *in* "III Conferência Nacional dos Baldios. Desenvolver os Baldios, defender o mundo rural. Intervenções e Resolução. Porto - Faculdade de Economia / Julho de 1994". Edição da Confederação Nacional da Agricultura. Outubro. pp. 21-28.

Mendes, Américo M. S. Carvalho (1995a). Evolução da Quantidade e da Estrutura do Trabalho Agrícola em Portugal Continental no Período 1968/79: Análise Quantitativa das Diferenças de Comportamento Regional. Revista de Ciências Agrárias, Vol. 18, n.º 1, Janeiro-Março, pp. 3-19.

Mendes, Américo M. S. Carvalho (1995b). Um aspecto do problema agrícola português: a insuficiência de produção dos bens públicos necessários ao progresso técnico biológico e à concentração da oferta agrícola. Revista de Ciências Agrárias, Vol. 18, n.º 2, Abril-Junho, pp. 9-16.

Mendes, Américo M. S. Carvalho (1996). Evolução do Sector Agrário em Portugal na Década de 80 e Condicionantes da sua Evolução Futura. *in* Desenvolvimento e Acção Local. Rudy van den Hoven e Maria Helena Nunes (organizadores). Lisboa: Fim de Século Edições. pp. 143-213

Mendes, Américo M. S. Carvalho (1999). Evolução do sector agro-florestal do Norte de Portugal nas décadas de 60 a 90. *in* Região do Norte de Portugal - Actualizar e aprofundar o conhecimento . Actas da conferência organizada pelo CEMPRE. Faculdade de Economia-Universidade do Porto. 11-12 de Dezembro de 1998. Porto: Edições Afrontamento (para publicação)

MEPAT-Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território-Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional (1998). Portugal. Uma visão estratégica para vencer o século XXI. Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006. Lisboa: MEPAT.

MODAA-Movimento em Defesa da Agricultura Alentejana (1998). A agricultura alentejana e o futuro. Dez anos para mudar o Alentejo. Um desafio à Europa, às autoridades nacionais e aos agricultores alentejanos.

Oliveira, Ângelo, António Fabião, J. Sales Luís, M. Helena Almeida, M. Margarida Tomé e Pedro Ochoa (1995). *Reflexões para uma Reforma do Ensino Superior Florestal*. Agros, Ano 58, N.º 1, Janeiro-Junho, pp.56-58.

Pray, C. E. & R. G. Echeverria (1991). *Private Sector Agricultural Research in Less Developed Countries*. in Pardey *et al*. (eds.). Agricultural Research Policy: International Quantitative Perspectives. Cambridge: Cambridge University Press.

Salgueiro, Teodósio Augusto (1992 a). Sementes forrageiras. Uma produção a desenvolver como alternativa aos cereais. Vida Rural, n.º 6/92, pp. 8-9.

Salgueiro, Teodósio Augusto (1992 b). Cereais, proteginosas e nova Política Agrícola Comum. Vida Rural, n.º 24/92, pp. 12-13.

Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (1993 a). Preparar Portugal para o Século XXI - Análise Económica e Social. Lisboa: MPAT-SEPDR, Maio.

Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (1993 b). Preparar Portugal para o Século XXI - Plano de Desenvolvimento Regional 1994-99. Lisboa: MPAT-SEPDR, Junho.

Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (1993 c). Programa Operacional "Modernização do tecido produtivo" (Versão provisória). Lisboa: MPAT-SEPDR, Novembro.

Tangerman, S. (1996). EU Enlargement Strategy for Central and Eastern Europe. Comunicação apresentada na 15th Annual European Outlook Conference organizada pela Agra Europe, Londres, 20-21 de Fevereiro.

Umali, D. L. & L. Schwartz (1994). Public and Private Agricultural Extension: Beyond Traditional Frontiers. World Bank Discussion Paper N.º 236. Washington D. C.: World Bank Publications.

CAPÍTULO 9

SÍINTESE DE CONCLUSÕES

Antonio Manuel Figueiredo

Universidad de Porto. Quaternaire

1. Embora com diferentes graus de internacionalização, as 18 cidades do Eixo Atlântico partilham a inserção num território mais alargado que cumpre ainda as características de regiões desfavorecidas, com as características conhecidas de perifericidade, de desvios estruturais de produto per capita face à média da União Europeia e de marginalidade funcional típicas deste tipo de territórios.

2. Os trabalhos concluíram que a agenda da inovação e da competitividade não pode ser um exclusivo das regiões afluentes da União Europeia. Embora perspectivada de modo distinto dos termos em que tal agenda se coloca nas regiões da fronteira do desenvolvimento tecnológico, a aposta na inovação e na competitividade constitui uma oportunidade para que os territórios organizados pelas 18 cidades do Eixo Atlântico contribuam activamente para o processo de construção europeia e para a melhoria dos indicadores estruturais que monitorizam o grau de cumprimento da Estratégia de Lisboa.

3. As Cidades competem e inovam entre si no âmbito das políticas e projectos liderados pelos seus órgãos de poder e governação, mas sobretudo tendem a ser fontes únicas de concentração de recursos e competências de que os processos de inovação e as dinâmicas de competitividade se alimentam. Por outras palavras, em matéria de inovação e competitividade, as Cidades não são apenas o simples reflexo das empresas que nelas se instalam para exercer a sua actividade. Na medida em que constituam factores de atracção de recursos, de competências e atmosferas propícias à disseminação de processos de inovação e de dinâmicas de competitividade, a relevância das Cidades para os temas da inovação e da competitividade situa-se a montante das dinâmicas empresariais, influenciando-as consoante a sua dotação relativa nesses factores. As 18 cidades do Eixo Atlântico e os territórios que estruturam devem ser considerados activos específicos a valorizar no quadro de estratégias regionais consequentes de promoção de inovação e competitividade.

4. O Livro 3 sustenta, assim, que: i) Os temas da inovação e da competitividade constituem uma oportunidade relevante para as Cidades e seus agentes dinâmicos perceberem a mudança dos factores segundo os quais podem exercer influência e estruturar territórios mais vastos; ii) As autoridades municipais encontram nestes temas novos domínios de afirmação das políticas locais; domínios como a política urbanística de atracção de actividades terciárias superiores, a promoção de áreas de acolhimento empresarial de nova geração e a reconversão de zonas de declínio industrial em solo urbano, as políticas de educação e formação e a reivindicação de graus mais elevados de descentralização para essas políticas e as políticas de parcerias com outras instituições públicas e com o sector privado constituirão, seguramente, no futuro imediato, factores poderosos de atracção diferenciada; iii) Também as políticas públicas de matriz central e regional não podem ignorar os activos específicos que as Cidades e as políticas urbanas representam para a melhoria das condições de atractividade da Euro-região Galiza-Norte de Portugal; iv) A cooperação inter-Cidades encontra neste domínio um espaço de diversificação de projectos e de novas parcerias institucionais; v) Do ponto de vista da associação Eixo Atlântico, os temas da inovação e competitividade abrem novas frentes de interacção entre a dinâmica de cooperação entre cidades e o processo mais amplo de cooperação Galiza-Norte de Portugal.

5. É fundamental que um número crescente e mais diversificado de agentes políticos e institucionais sejam sensibilizados para a necessidade de contribuir para a concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa. A inclusão dos temas da inovação e da competitividade na agenda política da Associação Eixo Atlântico e das políticas de desenvolvimento das Cidades que a integram cumpre o papel fundamental de as aproximar da própria agenda europeia e das conflitualidades que hoje a caracterizam.

6. O Livro 3 analisa os temas da inovação e da competitividade numa perspectiva sistémica, considerando que as dinâmicas e estratégias das firmas se encontram no centro da abordagem. Porém, os factores infra-estruturais que configuram externalidades positivas para os processos empresariais de inovação, os mecanismos da produção de conhecimento técnico pertinente, a estrutura de serviços avançados às empresas e o ambiente em termos de capital humano são factores que interessa considerar como influenciando a competitividade e a capacidade inovadora das empresas.

7. A desigual situação estrutural das economias espanhola e portuguesa proporciona ao território da Euro-região, em estruturação, um enquadramento muito diferenciado. Adicionalmente, há que integrar na análise os factores estruturais e de complementaridade de ambas as regiões. É nesse contexto de combinação de factores de âmbito nacional e regional que devemos compreender os níveis de inovação e competitividade das cidades do Eixo Atlântico. Assim sendo, é necessário ter em conta uma versão sucinta do conjunto de potencialidades (pontos fortes) e debilidades (pontos fracos) das duas regiões no quadro das respectivas nacionais.

Euro - região Galiza - Norte de Portugal e situação estrutural das economias nacionais potencialidades e debilidades	
NORTE DE PORTUGAL	
Pontos fortes	Pontos fracos
Níveis elevados de dinamismo de empreendimento e iniciativa empresarial com culturas empresariais ainda fortemente localizadas em áreas territoriais bem delimitadas.	Capital e experiência de internacionalização e de penetração em mercados externos fortemente adquirida em sectores de actividade industrial vulneráveis à deslocalização, à emergência de mercados emergentes agressivos em termos de atractividade e à internacionalização do mercado interno.
Evolução permanente em termos de produtividade no sector têxtil, observada na última década, com processo de ajustamento estrutural em curso, embora tendendo a libertar emprego na produção e a criar empregos a jusante do sector em termos de serviços de suporte.	Trajectória de desenvolvimento industrial largamente realizada através de sectores tecnologicamente dominados por fornecedores de equipamentos, com forte predomínio de inovação incremental.
Evolução similar na indústria do calçado, cujos padrões de dotação em maquinaria e equipamento progrediram na linha do que pode ser considerado evolução de última geração tecnológica.	Dificuldades objectivas de articular este padrão de desenvolvimento industrial com centros de inovação mais directamente vocacionados para o apoio e interacção com empresas de base tecnológica.
Sinais emergentes e promissores de emergência de empresas de base tecnológica no sector da maquinaria e equipamentos especializados, embora ainda não suficiente para alterar significativamente os dados da estrutura industrial.	Debilidades mais agravadas do que as identificadas para a sociedade portuguesa em termos de níveis de literacia e de stocks de capital humano da população activa.
Melhoria acentuada na última década na evolução das taxas de participação no sistema educativo no âmbito dos 9 e 12 anos de escolaridade.	Forte tendência para que os serviços de distribuição e de consumo pessoal e colectivo absorvam activos com escolaridade reduzida ou inacabada, substituindo-se ao emprego industrial desqualificado, hoje sem grandes hipóteses de aumento significativo e continuando a potenciar o fenómeno do abandono escolar precoce.
Experiência relevante de Centros Tecnológicos de matriz sectorial na região (têxtil, vestuário, metalo-mecânica e madeira), com relevo para os três primeiros; exemplo promissor de organização de serviços de assistência técnica e de suporte à qualidade com base territorial, contrariando o baixo grau de territorialização da política industrial portuguesa.	Inexistência de grupos empresariais de base industrial ou de projectos de IDE do tipo AUTO-EUROPA com capacidade de organizar a participação de PME em regime de sub-contratação estruturada por objectivos de aprendizagem qualificada e de certificação.
Matriz de investigação universitária fortemente internacionalizada sobretudo nos domínios das ciências da saúde e da engenharia, com forte participação em redes e programas europeus e internacionais de investigação, embora com dificuldades de articulação com o sistema produtivo, dada a debilidade deste último em termos de indústrias de alta tecnologia e intensivas em conhecimento.	Condições desfavoráveis à fixação na região de recursos humanos de qualificação elevada na sequência do processo de reconcentração de alguns grupos empresariais públicos na área das telecomunicações e do sector financeiro, da baixa densidade de empresas de base tecnológica e das dificuldades de recrutamento por parte do sector público administrativo.
Evolução significativa da Universidade do Minho em áreas de forte reforço à produção de recursos humanos qualificados para a sociedade do conhecimento e melhoria dos padrões tecnológicos e de qualidade da indústria da região: engenharia têxtil, engenharia dos polímeros electrónica, ambiente e biotecnologia, computação e sistemas de informação.	Níveis baixos de cultura de empreendimento e de gestão empresarial nas instituições de investigação e de interface com as empresas, penalizando a formação de procura de serviços proveniente do meio empresarial; uma grande parte desses centros carece de alavancas institucionais claras, penalizando os seus projectos de afirmação estratégica no futuro e a sua capacidade de atracção de parceiros institucionais com origem no meio empresarial.

Euro - região Galiza - Norte de Portugal e situação estrutural das economias nacionais potencialidades e debilidades	
NORTE DE PORTUGAL	
Pontos fortes	Pontos fracos
Grupo empresarial sediado na Região com forte potencial de internacionalização, saúde financeira e capacidade técnica no domínio da economia do vinho (SOGRAPE)	Oferta muito diversificada mas pouco estruturada de ensino universitário e politécnico, com reduzida articulação empresarial, baixo conteúdo experimental e de investigação; tendência para a não diferenciação entre ensino politécnico e universitário, revelando o primeiro uma tendência perversa de afastamento das realidades regionais e territoriais que determinaram a sua criação e originalidade.
Emergência de um significativo corpo de novos produtores e capacidade empresarial rejuvenescida no âmbito da economia do vinho de mesa, com destaque particular para a zona do Douro, que apresenta hoje um novo panorama em termos de pequenas produções de elevada qualidade; forte potencial de progressão em termos de melhoria de condições de comercialização e de organização da oferta.	Muito reduzida produção de conhecimento técnico relevante de suporte à modernização do sector agro-florestal (economia do vinho, agro-alimentar, gestão e preservação da floresta), com excepção dos exemplos da UTAD e do Instituto Politécnico de Bragança.
Grupos empresariais pujantes em termos da distribuição e concepção – gestão de centros comerciais, já internacionalizados, com presença no mercado espanhol e latino-americano.	Massas críticas reduzidas em termos de indústrias culturais (recursos humanos, empresas, instituições de interface), logo com reduzida capacidade de aproveitamento do potencial logístico e de placa giratória que a aglomeração metropolitana representa no seio da Euro-região.
Progressos significativos na capacidade e eficiência de gestão do principal porto de suporte à actividade produtiva da região (Porto de Leixões)	Ainda significativa atomização do tecido associativo empresarial, com dificuldades de consolidação de instituições com massas críticas de recursos humanos e técnicos e fortemente dependentes de co-financiamento estrutural da UE. Atomização ainda significativa em termos de oferta de ensino pós-graduado na gestão, com reflexos na dificuldade de atingir níveis de excelência e notoriedade salientes no plano europeu. Inexistência de dotação logística inter-modal em matéria de apoio às actividades de exportação e importação, com reflexos negativos na compatibilização de padrões de ordenamento atractivos e de melhorias significativas nos processos de distribuição *just in time* para o mercado europeu; a logística de distribuição privada tem estado a cargo de infra-estruturas dos próprios grupos empresariais de distribuição, os quais localizam os seus centros logísticos principais na aglomeração metropolitana de Lisboa. Atractividade de zonas de acolhimento empresarial ainda apenas determinada por factores de preço baixo de solo, sem observação de saltos significativos na criação de condições de atracção por via de oferta de serviços avançados, dotação em infra-estruturas de telecomunicações e de gestão.

Euro - região Galiza - Norte de Portugal e situação estrutural das economias nacionais potencialidades e debilidades	
GALIZA	
Pontos fortes	Pontos fracos
Forte tradição e capacidade empresarial no âmbito da actividade agro-pesqueira, com relevância na economia espanhola e, no caso, pesqueiro e marisqueiro, na própria economia da União Europeia e correspondência na dimensão da frota pesqueira.	Ainda insuficiente incorporação de actividades de I&D no âmbito da actividade agro-pesqueira, direccionada para o objectivo de progressão da qualidade, certificação, segurança alimentar e para a vigilância de catástrofes ambientais do tipo PRESTIGE.
Relevante articulação inter-sectorial entre a actividade agro-pesqueira e a indústria transformadora, com relevo particular para as indústrias de lacticínios e de papel. No primeiro caso, grandes grupos empresariais dominam a organização do sector.	Reduzida dimensão em termos de recursos humanos nos centros de investigação criados como resposta às necessidades do sector da economia do vinho e dificuldades de transferência para o sector agro das actividades de investigação existentes no domínio da agro-biologia.
Evolução estrutural significativa da economia do vinho galega, com significativo esforço de investimento humano e tecnológico no domínio da enologia.	Vulnerabilidade do sector pesqueiro e de aquacultura a catástrofes do tipo PRESTIGE.
Emergência de um cluster automóvel estruturado em torno da presença do Grupo Citroen na região, com impulso relevante para a criação de empresas tecnologicamente avançadas, com vocação exportadora, impacto relevante na balança comercial galega e na rendibilização de infra-estruturas portuárias (Vigo)	Peso reduzido do sector agro-florestal (leite, carne e madeira) galego nas exportações nacionais españolas.
Relevância do projecto galego de constituição de um Centro de Experimentação de condições de segurança automóvel, como complemento do cluster automóvel em estruturação.	Dificuldades de organização da produção para exportação de PME industriais não directamente articuladas com grupos empresariais do tipo INDITEX.
Marcas internacionalmente reconhecidas no âmbito da indústria do vestuário, com forte incorporação de criação e design, marcando inclusivamente a imagem de marca do vestuário espanhol e com forte poder de internacionalização.	Persistência de problemas de declínio industrial manifesto na indústria naval, com forte concentração dos efeitos asociados.
Consolidação neste último domínio de grupos empresariais de forte poder de internacionalização integrando por via de uma potente estrutura de distribuição diferentes focos deslocalizados de produção e subcontratação.	Vulnerabilidade da indústria galega a sectores potencialmente atingidos pelo processo de deslocalização do IDE e da produção (indústria automóvel e vestuário)
Forte cosmopolitismo da região galega, fundamentalmente alicerçado na sequência dos eventos de anos Jacobeo e na dinâmica de atracção de novos viajantes, gerando um potencial relevante de geração de actividades e indústrias culturais em torno do binómio tradição-inovação.	Debilidade estrutural do sistema de inovação galego, materializada no ainda reduzido potencial de infra-estruturas de base tecnológica, no baixo peso de I&D no PIB, na baixa capacidade de geração de patentes, na frágil cooperação inter-instituições e actores e no relativamente reduzido número de empresas com despesas intra-muros de I&D.
Potencial acrescido de dinamização de indústrias culturais gerado pela existência de uma Televisão autonómica, defesa e normalização do galego e produção cultural asociada.	Peso reduzido do Investimento Directo Estrangeiro na região, com excessiva concentração nos transportes e comunicação e no sector financiero.

Euro - região Galiza - Norte de Portugal e situação estrutural das economias nacionais potencialidades e debilidades	
GALIZA	
Pontos fortes	Pontos fracos
Forte protagonismo dos serviços associados ao turismo e à hotelaria.	Debilidade em termos de localização de serviços avançados privados às empresas, com a excepção do sistema financeiro, cuja base regional de implantação continua a ser relevante no plano da Euro-região; posição relativa desfavorável face ao efeito de capitalidade regional de outras Cidades espanholas: Madrid, Barcelona e Bilbao.
Sistema portuário potente com maior equilíbrio de peso relativo entre unidades componentes, embora dependente nos casos da Corunha e do Ferrol de construção de porto externo e de articulação viária e ferroviária, respectivamente.	Baixas taxas de participação da mulher no mercado de trabalho.
Forte protagonismo das Universidades de constituição mais recente (Vigo e Corunha), assegurando por essa via uma juventude de renovação de massas críticas de doutorados e investigadores, em clima de saudável concorrência com a Universidade de Santiago de Compostela.	
Consequências positivas dessa dinâmica no que respeita ao aumento das taxas de participação da população galega no ensino superior.	

8. O estudo das dinâmicas empresariais e territoriais galegas permite concluir que as Cidades do Eixo Atlântico e suas áreas de entorno apresentam um forte protagonismo em termos dos dinamismos territoriais de criação de novas empresas e de novos estabelecimentos. A dinâmica dos sistemas produtivos locais e as condições de disponibilidade de solo infraestruturado na vizinhança de condições logísticas apropriadas explicam as diferenciações de dinâmica territorial observadas.

9. Os desenvolvimentos do estudo realizado permitiram ainda concluir que:

   9.1. As diferentes formas de organización do territorio presentan certas especificidades en términos de vínculos entre empresas, procesos de producción e de productos que definen as distintas formas de desenvolvemento local. Unha destas formas de organización é a constituida polos sistemas productivos locais, basicamente integrados por PEMES e orientadas a un mesmo mercado dentro dun contexto de competencia horizontal. Pero obviamente, poden descubrirse máis modelos de desenvolvemento local atendendo á multiplicidade de combinacións dos componentes de cada territorio.

   9.2. Os procesos de adaptación e axuste no uso dos recursos definen a dinámica productiva local e permiten analizar a traxectoria de cada territorio. En consecuencia, os sistemas productivos locales poden interpretarse a partir das relacións entre os cambios que interveñen no contexto dos seus territorios e sobre as respuestas organizativas e institucionales nese nivel local. Dado que no existen procesos de carácter lineal, as estratexias resultantes son o resultado dun acordo entre os

axentes que participan no sistema e as suas conductas no proceso de axustes sucesivos na percura de coherencia interna, e esta dinámica, ou seña a traxectoria dun territorio, require que a organización espacial da producción dispoña de mecanismos propios de coordinación, de regulación e de gobernanza.

9.3. A coordinación implica a aceptación e o respeto a normas, reglas, prácticas sociales e códigos establecidos, e a propia pertencia territorial configura un comportamiento específico, favorece a cooperación e configura estructuras de comportamiento, procesos comúns de aprendizaxe e de decisión para mellorar a eficiencia das organizaciónes.

9.4. A regulación integra unha combinación de mercado e de reciprocidade, e os seus aspectos se diferencian dos procesos determinados en exclusiva por componentes macroeconómicos e/ou polos comportamentos dos axentes, pois obriga a formas relacionais dificilmente compatibles con decisións individuais de maximización dos proveitos. A reciprocidade esixe mecanismos de coordinación e consentimento contractual no ámbito organizativo. O mercado é aceptado polo sistema na medida en que suministra un esquema para a coordinación das actividades productivas dos diferentes axentes (individuos, empresas, organizacións), correxido permanentemente por aquelas decisións específicas de reciprocidade e máis poas diferentes formas de cooperación.

9.5. Pola sua parte, as condiciónes da gobernanza aparecen nos principios de coordinación de accións e reaccións no conxunto do sistema. A gobernanza describe un mecanismo de axuste das partes para conseguir unha finalidade concreta, resultante da armonización de conductas e estratexias, establecendo xerarquías, redes e asociacións, e determinando as diferentes formas de organización inter-empresas.

9.6. En consecuencia, as áreas xeográficas de Galicia, debido ao seu proceso de evolución con respecto aos parámetros citados, responden a que:

a) As formas particulares de organización espacial da producción e os elementos diferenciadores dos sistemas productivos locais poden reconducirse constantemente dependendo do contexto do sistema.

b) Os elementos do sistema productivo local están ligados e vinculados ás capacidades dos axentes locais no que respecta ás suas estratexias organizativas e institucionais, o que permite responder aos cambios na producción e nos intercambios comerciais.

c) A gobernanza dos sistemas productivos locais define o proceso de axuste dos componentes entre entidades e axentes. Cada territorio, medido en términos de eficiencia, depende dos grados de articulación e das estratexias de conxunto.

9.7. Por outra parte, e para definir os factores que poden impulsar a competitividade territorial, poden destacarse as seguintes variables:

1. Entorno e contexto institucional.

2. Disponibilidade e calidade dos factores de producción.

    2.1. Recursos e dotacións tecnológicas.

    2.2. Recursos humanos.

    2.3. Recursos naturais.

    2.4. Disponibilidade e coste do capital.

    2.5. Infraestructuras e accesibilidade.

3. Condicións da demanda interna e externa.

4 Servicios de apoio e relacionados.

5. Estratexia empresarial, organización del mercado e rivalidade inter-empresarial.

9.8. Polo tanto, os factores clave para determinar a competitividade poden agruparse en tres apartados: a) infraestructuras e accesibilidade; b) recursos humanos; e c) entorno productivo, cuja análise consta do quadro seguinte:

INFRAESTRUCTURAS E ACCESIBILIDADE	RECURSOS HUMANOS	ENTORNO PRODUCTIVO
Infraestructura básica: terrestre, ferroviaria, marítima, aérea, cuestións relacionadas coa propiedade.	Tendencias demográficas: emigración de traballadores cualificados, diversidade.	Cultura empresarial: ausencia de atrancos, existencia de cultura do risco.
Infraestructura tecnolóxica: TIC, Internet, telecomunicacións.	Mano de obra altamente cualificada: formación, coñecemento especializado e continuo.	Internacionalización: taxas de exportacións sobre vendas globais, cultura de negocios, natureza dos investimentos extranxeiros
Infraestructura do coñecemento: facilidades educativas.		Innovación: patentes, niveis de I+D+i, institutos de investigación, e universidades, relación entre empresas e I+D+i
Calidade do lugar: fogares, entorno natural, oferta cultural, seguridade.		Gobernanza e capacidade institucional.
		Disponibilidade de capital. Especialización. Natureza da competitividade.

9.9. Con este esquema, podemos identificar as estratexias das empresas gallegas en tres grupos: a) Empresas de tamaño medio e reducido que manteñen estreitas relacións na producción, e con estructuras empresariales interdependentes; b) Redes de empresas ligadas a actividades de comercialización e pouco interdependentes; e c) Formas de cooperación entre empresas, con vantaxes comparativas no seu territorio e sen estructuras reticulares o de interrelación.

10. A análise das dinâmicas empresariais e territoriais nas áreas de entorno das cidades nortenhas permite identificar um conjunto de tipologias, cujas situações estruturais de base requerem políticas de desenvolvimento territorial diferenciadas:

10.1. Dinâmicas de carácter metropolitano no Porto, em Vila Nova de Gaia e Braga, as duas últimas com largo potencial de oferta de solo infra-estruturado e melhorias consideráveis, no plano recente, das condições infra-estruturais e logísticas de acessibilidade, a que acresce uma vocação terciária também reforçada no plano recente.

10.2. A dinâmica de Guimarães que, embora partilhando a inserção numa aglomeração metropolitana em estruturação e a inserção de uma Universidade pujante na sua afirmação recente, é penalizada por um modelo de crescimento ainda fortemente extensivo, cuja destruição de emprego tem vindo a intensificar-se nos últimos anos, na sequência do irreversível processo simultâneo de qualificação da indústria têxtil e correspondente processo de destruição de postos de trabalho.

10.3. A dinâmica de Viana do Castelo que assume alguma particularidade de forte proximidade e integração na região urbana em formação do litoral norte, embora a sua área de entorno natural, o Minho-Lima, não partilhe as mesmas condições de cultura de empreendimento empresarial dos territórios de inserção dos principais clusters de especialização tradicional da região; dotada de condições ambientais e naturais que podem assegurar-lhe uma efectiva excelência ambiental, a cidade de Viana do Castelo e a sua área de entorno buscam ainda uma base produtiva que seja capaz de valorizar essa excelência ambiental, não a delapidando com modelos produtivos depredadores desses recursos.

10.4. As dinâmicas das cidades interiores de Vila Real, de Chaves, Régua e Bragança, que buscam ainda a consolidação de uma base produtiva que responda positivamente à crise do sector agro-florestal das áreas de entorno natural e o consequente despovoamento; nestas cidades, onde é necessário destacar a relevância que a economia do vinho e do aproveitamento de recursos com denominação e certificação de qualidade tenderá a assumir no futuro, há que referir que existem problemas de sustentabilidade produtiva dos níveis de consumo público observados, aos quais não é estranho o peso elevado do emprego público e o elevado teor redistributivo do consumo público que os Fundos Estruturais da União Europeia têm determinado.

11. O estudo baseado na análise cruzada da evolução do desemprego e do comportamento do índice de poder de compra per capita concelhio mostra que existem desvios consideráveis face à evolução da média do País, revelando dificuldades de geração de rendimento compatível com a dimensão demográ-

fica associada. A evolução neste sentido do coração metropolitano da Região, com a manutenção de níveis anormalmente elevados da taxa de desemprego face à média nacional, mostra que o estatuto de superioridade metropolitana em alguns indicadores, como a estrutura de serviços e o capital humano, coexiste paradoxalmente com factores inibidores da evolução do produto per capita.

12. A dicotomia litoral-interior traduz-se aqui numa outra clivagem: necessidade de assegurar a sustentabilidade produtiva dos níveis de consumo público assegurados nas cidades interiores e, simultaneamente, combater os factores de estrangulamento estrutural que inibem uma evolução mais virtuosa do rendimento per capita nas cidades do litoral.

13. Encaradas nesta perspectiva, nas cidades nortenhas do Eixo Atlântico manifestam-se claramente os problemas de interrupção da convergência da produtividade com a média europeia observados nos últimos quatro anos. Acresce que começam a verificar-se em algumas delas os sinais do envelhecimento demográfico, numa economia como a portuguesa, na qual a sustentação do regime da segurança social não está ainda assegurada a médio prazo e onde existe o problema conhecido de não consolidação das contas públicas.

    Neste contexto, todo o processo que contribua para a governança estratégica regional deste espaço será positivo, no sentido de contrariar a atomização que o individualismo empresarial tende espontaneamente a provocar. Esse é o campo de actuação do Eixo Atlântico e da cooperação entre as cidades nos temas da inovação e da competitividade.

14. A análise conjunta dos sistemas de inovação (I+D+I) da Euro-região e das cidades do Eixo Atlântico permitiu concluir que:

    14.1. Embora não completamente similares do ponto de vista da sua configuração, os estudos realizados sobre o sistema de inovação galego e das cidades galegas do Eixo Atlântico em particular e sobre o sistema de inovação do Norte de Portugal permitem reunir algumas conclusões pertinentes para o conjunto do sistema das 18 cidades.

    14.2. Os desafios e problemas que se colocam ao sistema de inovação da Euro-região como um todo e das regiões da Galiza e do Norte individualmente consideradas têm como pano de fundo comum o quadro do alargamento da União Europeia. O impacto deste processo sobre as disparidades inter-regionais é, por demais evidente, e é convenientemente salientado no 3º Relatório para a Coesão Económica e Social. No entanto, é sobre os objectivos da estratégia de Lisboa que o impacto é mais significativo. Na verdade, a taxa média de emprego reduz-se em 1,5 pontos percentuais e os indicadores de investimento em actividades de I&D reduzem-se de forma muito significativa. Tais impactos não devem fazer esquecer que está em formação no leste da Europa uma nova área de dinamismo, à medida que o processo de convergência se intensificar nesses países. Tal dinâmica constitui simultaneamente uma ameaça e uma oportunidade.

14.3. A evolução mais recente confirma a liderança da Dinamarca, Alemanha e Bélgica, com níveis de performance superiorres à média dos 25. Espanha e Portugal partilham com a grande maioria dos novos membros da UE o ritmo de convergência, já que os países melhor instalados em termos tecnológicos têm perdido ritmo de evolução. Áustria, Itália e República Checa têm escapado negativamente à tendência de convergência.

14.4. As regiões da Galiza e do Norte de Portugal partilham uma situação de débil posicionamento em termos de indústria transformadora com níveis tecnológicos médios e médios-altos. As duas regiões partilham ainda uma característica estrutural de dualidade. A emergência de empresas com índice tecnológico mais elevado reflecte-se apenas nas margens superiores das respectivas distribuições, não logrando alterar a inércia que resulta de um peso muito forte de empresas com baixo índice tecnológico. Esta situação de debilidade estrutural é agravada no capítulo dos serviços intensivos em conhecimento, sobretudo no caso da Galiza, a qual apresentava, em 200, a pior posição em termos de percentagem de emprego em serviços conhecimento-intensivos. A posição de segunda região no plano nacional de Portugal favorece a sua posição relativa no contexto da Euro-região. No entanto, não pode ignorar-se que entre a primeira região portuguesa neste domínio (a aglomeração de Lisboa) e a primeira e segunda região espanhola existe um fosso ainda considerável neste tipo de serviços.

14.5. Quer isto significar que a Euro-região tem de reforçar consideravelmente a sua capacidade de criação de actividades com índices tecnológicos mais elevados e maior atracção de serviços intensivos em conhecimento como condição indispensável para melhor resistir às ameaças decorrentes da deslocalização e atracção de investimento estrangeiro que a dinâmica asiática está presentemente a representar.

14.6. O sistema de inovação da Euro-região é ainda fortemente penalizado pela debilidade do potencial de capital humano existente entre as duas regiões, neste caso com prejuízo para o Norte de Portugal, no qual os índices de literacia e de qualificação da população activa empregada e desempregada evoluem muito lentamente e com forte inércia face à melhoria considerável entretanto observada nas taxas de escolarização secundária e superior. Neste aspecto, é fundamental destacar a significativa e positiva evolução observada nas taxas de participação feminina na melhoria dos níveis de escolarização de jovens, ainda sem uma consequência directa no reequilíbrio das remunerações salariais e com níveis de “pay gap” ainda elevados para as mulheres portuguesas com presença no mercado de trabalho.

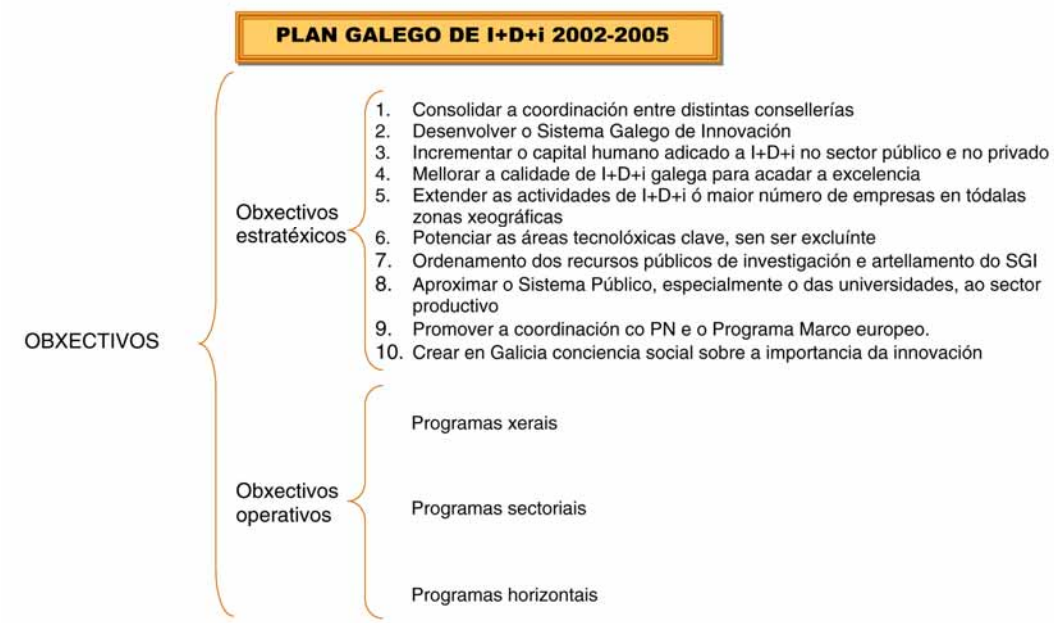
14.7. O potencial de inovação das cidades do Eixo Atlântico, embora favorecido pelo facto de concentrarem a mais importante massa crítica de recursos humanos e tecnológicos existentes na Euro-região, é fortemente penalizado pelos desequilíbrios estruturais existentes entre os sistemas nacionais de inovação de Espanha e Portugal. Para além disso, na Galiza está em estruturação um sistema regional de inovação, ao passo que no Norte de Portugal a total ausência de governança estratégica regional em matéria de inovação tem contribuído para um deficiente aproveitamento

do potencial existente em algumas áreas de conhecimento (I&D e formação de capital humano), principalmente das ciências da saúde e das tecnologias de informação e comunicação.

14.8. O desequilíbrio estrutural mencionado deve-se sobretudo ao facto de em Portugal as actividades de I&D serem fundamentalmente executadas e financiadas por instituições públicas (laboratórios de Estado), majorado ainda pelo financiamento essencialmente público da I&D realizada em centros de recursos do ensino superior. O reduzido peso e dimensão da I&D executada e financiada pelas empresas distorce o sistema nacional, compromete a sua eficácia de produção de resultados (baixo nível de patentes por milhões de activos e habitantes) e penaliza o sistema em matéria de capacidade de resposta às oportunidades abertas pela política científica e tecnológica comunitária. Tal distorção minimiza ainda os efeitos positivos associados à forte evolução do sistema científico nacional.

14.9. Apesar destas distorções, é fundamental continuar a potenciar o aproveitamento na Euro-região das oportunidades que o próximo Programa Quadro de Investigação Científica da União Europeia abre em termos de alargamento da rede europeia de investigação, no qual as regiões têm um papel crucial a desempenhar do ponto de vista de aproximar os sistemas nacionais de inovação das necessidades empresariais e da competividade de áreas industriais relevantes em termos de emprego industrial e de serviços intensivos em conhecimento e do reforço da coordenação de programas nacionais.

14.10. A Galiza partilha em grande medida o facto verificado em Portugal de baixa intensidade da I&D empresarial, para além de apresentar indicadores de despesa e actividade de I&D bastante baixos em relação à média das 17 Comunidades Autónomas. No entanto, há que ter em conta que a autonomia regional constitui um trunfo no sentido de assegurar níveis mais elevados de governança estratégica regional, o que tem sido extremamente difícil de conseguir na Região Norte de Portugal. A análise dos resultados do Plan Galego Investigación 1999-2001 permite concluir que a região galega tem de assumir um papel mais activo no projecto europeu de reforço do potencial de investimento no conhecimento e que as administrações regional, nacional e europeia têm de aumentar significativamente os níveis de coordenação e de partilha de prioridades. A concentração de fundos em acções prioritárias é fundamental para atingir uma optimização acrescida desses Fundos. O Plano Regional de I+D+I que a Galiza propõe para o período 2002-2005 deve constituir uma oportunidade de recentramento de prioridades para a convergência de Fundos regionais, nacionais e comunitários. Para além disso, o referido Plano deve também constituir uma oportunidade de definição de oportunidades de cooperação no seio da Euro-região e do Eixo Atlântico, dada a magnitude de fundos envolvidos.



Fonte: Elaboración propia. Grupo Jeann Monnet de Economía Industria. Universidade de A Coruña.
Datos PG 2002-2005

14.11. A Região Norte, embora penalizada pela profunda distorção do sistema nacional de inovação, apresenta a potencialidade da sua estrutura de actividades e despesa bruta de I&D evoluir no sentido de conceder à percentagem de I&D empresarial uma quota cada vez mais elevada. A inexistência de laboratórios de Estado na Região, consumidores de recursos de financiamento de I&D, constitui uma potencialidade e não uma debilidade, dada a burocratização dessas instituições e o seu afastamento face às empresas e à sua envolvência. Para além disso, a Região tem na dinâmica de inter-faces, dinamizados a partir das Universidades do Porto e do Minho, principalmente, a sua principal força diferenciadora, tanto mais positiva quanto mais puder interligar-se com o aumento paulatino mas seguro da I&D empresarial. A diversidade de inter-faces é porventura exagerada face à dimensão dos recursos disponíveis sendo, por isso, previsível um processo de racionalização no futuro determinado pelo ajustamento a novos modelos de financiamento.

14.12. As cidades de Vila Real e Bragança, pelo facto de acolherem, respectivamente, a UTAD e o IPB, ganham alguma expressão no sistema de inovação nas áreas interiores do Norte de Portugal do ponto de vista da sede de produção de conhecimento relevante para as necessidades de desenvolvimento e inovação da base produtiva das suas áreas de influência. A avaliação sumária do potencial existente sugere que:

- Na UTAD, a enologia, a epidemiovigilância e a questão ambiental podem configurar domínios de especialização com muito forte integração com as necessidades locais.

- No IPB, os domínios da certificação, qualificação e melhorias de controlo sanitário de produtos de denominação local podem configurar um excelente domínio de especialização.

- Existem margens de sobreposição em domínios respeitantes à floresta, à veterinária e à saúde e segurança alimentar que interessa concertar.

14.13. A existência de instituições de ensino superior, de investigação e de prestação de serviço à comunidade com evolução pujante nos tempos mais recentes nas cidades interiores do Norte de Portugal constitui uma excepção à regra fundamental do sistema urbano do Eixo Atlântico. Tal regra diz-nos que são as aglomerações metropolitanas principais das duas regiões (Porto, Braga-Guimarães, Santiago de Compostela, Corunha e Vigo que concentram os principais recursos do sistema de inovação da Euro-região, emergindo nessas concentrações a força recente das Universidades mais jovens. A dinâmica de criação de inter-faces alarga essa influência a outras cidades e as empresas implantadas nas suas áreas de influência são também as que podem contribuir para uma maior intensidade da I&D&I empresarial no referido sistema de inovação. Viana do Castelo constitui um caso mais problemático de cidade e área de influência sem Universidade, com Instituto Politécnico menos pujante em termos de actividades de I&D e de prestação de serviço à comunidade do que outras instituições politécnicas. A proximidade da Universidade do Minho penaliza a autonomia de acção do IPVC nesses domínios, embora tenda a consolidar-se a sua capacidade de formação de capital humano.

14.14. A inexistência de governança estratégica regional no Norte de Portugal penaliza o seu potencial de cooperação e a sua capacidade de captação de fundos europeus e nacionais. Foi identificada no estudo a necessidade de projectos estruturantes, designadamente com capital estrangeiro, susceptíveis de mobilizar e promover os dois principais centros de recursos da Região, o das Ciências da Saúde fortemente concentrado no Porto e com visibilidade internacional e o das TIC, mais repartido pelas aglomerações do Porto e de Braga-Guimarães. É do mesmo modo necessário criar projectos estruturantes para mobilizar e dinamizar os centros de recursos em torno da enologia., sustentabilidade agrícola e ambiental e da valorização de recursos endógenos com denominação de origem.

14.15. O novo impulso de intervenção e estratégia que a Agência de Inovação tem desenvolvido numa lógica de aproximação efectiva às empresas e à lógica de inovação puxada pela procura constitui uma fonte de geração de parcerias no seio da Euro-região, representando um interlocutor credível de colaboração com os organismos regionais galegos.

15. Dada a importância que reveste a valorização do sistema de I+D+I no próximo período de programação 2007-2013, o estudo recomenda um conjunto de orientações prioritárias:

15.1. A concentração de recursos institucionais, técnicos e humanos que as Cidades do Eixo Atlântico representam na Euro-região pode e deve constituir um importante de factor ao serviço da cooperação e criação de complementaridades entre as principais instituições e centros de recursos dos sistemas de inovação das duas regiões e da Euro-região no seu conjunto. A atomização de iniciativas e a inexistência de governança estratégica regional no Norte de Portugal em termos de inovação e política tecnológica exige alavancas de cooperação. O sistema urbano

do Eixo Atlântico e a sua Associação constituem um fórum relevante de acolhimento e dinamização de iniciativas desse tipo, devendo corresponder-lhe uma dotação correspondente na vertente de cooperação inter-regional do próximo período de programação 2007-2013.

15.2. O principal factor de progressão do sistema de inovação na Euro-região consistirá na concepção e promoção de programas e projectos com envolvimento acrescido das empresas, de modo a aumentar significativamente os níveis de I&D empresarial, em termos de execução e financiamento. O envolvimento e liderança empresarial de projectos de investigação devem constituir factores de preferência na atribuição de financiamentos e de definição de indicadores de eficácia e de resultados.

15.3. As instituições produtoras de conhecimento técnico relevante e de capital humano nas áreas com maior potencial de inserção em actividades de conteúdo tecnológico médio-alto e alto devem ser consideradas como parceiras preferenciais de novas áreas de cooperação a dinamizar pelo Eixo Atlântico.

15.4. É fundamental reforçar a coordenação de políticas entre administrações centrais, comunitárias e regionais no seio da Euro-região e o Eixo Atlântico deve promover a criação de grupos de trabalho com instituições de investigação e inter-face para definir objectivos de coordenação acrescida entre aquelas administrações no quadro de objectivos e programas concretos.

15.5. A convergência existente entre programas de disseminação e transferência de tecnologia como o DEMTEC e as OTRI em Espanha deve ser utilizada como factor preferencial e prioritário de geração de projectos de cooperação envolvendo empresas e centros de investigação universitária e de inter-faces privados sem fins lucrativos, tendo em vista projectos comuns de transferência de tecnologia.

15.6. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize a promoção e divulgação de projectos de consórcio entre empresas e instituições de oferta de I&D orientados para a valorização e ganhos de relevância a nível internacional em tecnologias específicas consideradas fundamentais para a afirmação competitiva de sectores industriais que correspondam a saberes-fazer internacionalmente reconhecidos (agro-alimentar, aquacultura, cortiça, mobiliário, vinho, por exemplo)

15.7. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize projectos de cooperação sob a modalidade de consórcios de I&D entre empresas e instituições de inter-face no domínio das tecnologias transversais do ambiente e da sustentabilidade energética.

15.8. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize projectos de cooperação no âmbito dos projectos municipais de Cidades digitais, tendo em vista a promoção de mercados locais para a afirmação de empresas de produção de software; a experiência em curso da Gaia digital pode constituir um referencial para essa actuação no seio do Eixo Atlântico.

15.9. Deve ser estimulada a participação do associativismo empresarial de base local em projectos de cooperação no seio do Eixo Atlântico no sentido de garantir uma maior proximidade ao envolvimento de PME em actividades de inovação tecnológica e de acesso a serviços avançados neste domínio.

15.10. O projecto MINHO CAMPUS PARTY e a cooperação com a Corunha e Santiago de Compostela que a Universidade do Minho e a Associação Industrial de Minho têm vindo a desenvolver deve ser encarada como boa prática a difundir e generalizar a outras iniciativas de divulgação da cultura urbana digital.

16. O estudo das dinâmicas e estratégias turísticas nas cidades do Eixo Atlântico foi também realizado numa perspectiva de competitividade e de inovação e permite concluir que se trata de uma actividade em que inovação e recursos endógenos podem ser virtuosamente combinados. Para além disso, o estudo das dinâmicas turísticas evidencia que o conceito pertinente de inovação não é exclusivamente tecnológico, antes pelo contrário predominantemente organizacional e institucional. A melhoria das condições de organização da oferta, ganhando expressão, visibilidade e escala numa lógica de Euro-região como destino turístico e a melhoria acentuada dos níveis de qualificação e capital humano do sector evidenciam a relevância dos factores institucionais e organizacionais para a competitividade desta actividade.

17. Unha maioría de expertos coincide en que a recesión económica en Europa que se prolonga desde principios da década vai seguir afectando ao turismo en xeral e desde logo aos visitantes da eurorrexión, ainda que neste caso cun impacto menor cá noutras áreas da península ibérica por razón do noso modelo de turismo, máis orientado aos segmentos de demanda interesados na natureza e a cultura.

18. Desde a pespectiva do propio sector, poden detectarse varios cambios positivos en canto á calidade da oferta (maior taxa de hoteis de superior categoría nas cidades con respecto a 1999), e tamén un notable incremento do turismo europeo (case un 22 % no mesmo peiodo). Igualmente hai un maior e mellor uso dos recursos, no que se refire á sostibilidade e sobre todo, á adecuación dos productos elaborados con respecto ás novas tendencias da demanda.

19. Con todo, e ainda que en términos de competitividade o balance pode considerarse positivo, persisten moitos dos atrancos e debilidades da década pasada, como a elevada taxa de instalacións de aloxamento de baixa calidade ou a escasa cualificación do traballo e da xestión empresarial, problema este máis acusado na oferta galega que na portuguesa, a pesar de existir excelentes centros de formación turística nas suas diversas áreas de especialización.

20. Tamén no que se refire aos modelos turísticos, pode observarse un evidente potencial de recursos ainda sen utilizar tanto das mesmas cidades da eurorrexión, coma dos municipios veciños. Tendo en conta que o desenvolvemento do turismo como actividade transversal pode ter un efecto moi relevante na estructuración territorial, semella claro que non está sendo aproveitado tampouco este potencial, polo

que o debate sobre o papel das cidades na nova configuración do territorio debería orientarse a deseñar modelos turísticos máis interrelacionados e estructurantes dentro das suas áreas de influencia.

21. Igualmente, semella manifesta unha notable descoordinación nas actuacións públicas e privadas para a promoción das ofertas turísticas nos mercados emisores. As informacións en internet son moitas veces confusas e presentan relevantes diverxencias nos datos, as imaxes identificativas non aparecen enlazadas e desde logo non hai unha imaxe ou logotipo común de identidade para Galicia, nen para a Rexión Norte, nen moito menos para a eurorrexión, o que sería de singular interese para todo o sector. Esto significa unha forte ineficiencia dos recursos usados na promoción que poden estar a transmitir mensaxes confusas e desincentivar a elección do destino, o que ademais afecta ao conxunto do sector como externalidade negativa.

22. Desde o enfoque territorial, destaca a escasa -por non decir nula-, atención que o ordenamento territorial presta ás necesidades do desenvolvemento turístico, nos seus diferentes niveis administrativos e nas duas rexións en estudio. Sen embargo, é evidente o comportamento transversal do sector turístico, tanto no que se refire ao seu papel dentro do sistema productivo, coma nos seus efectos sobre o uso do territorio, polo que é imprescindible un tratamento conxunto do territorio desde a perspectiva dos seus usos globais, para incrementar neste caso a competitividade do sector turístico e o uso socialmente racional dos recursos baixo a filosofía do desenvolvemento sostible.

23. En resumo, as fortalezas son importantes pero para o seu aproveitamento coa maior eficiencia sería preciso levar a cabo algunhas melloras que afectarían especialmente:

    - á coordinación das iniciativas públicas e privadas (tanto para cada cidade, como para o conxunto da eurorrexión)

    - á incorporación dos recursos dos pequenos municipios en torno ás cidades, o que implicaría unha importante sinerxia de vecindade.

    - a unha definición inequívoca do modelo turístico da eurorrexión con respecto aos mercados emisores, unido a unha imaxe identificativa común.

    - á ordenación do territorio desde a consideración do comportamento transversal das actividades turísticas.

O balance DAFO do sector torna claro:

CONTEXTO EXTERIOR	
AMENAZAS	OPORTUNIDADES
- Problemas económicos en Europa. - Turoperadores orientados a mercados rentables. - Concurrencia ofertas de paises do Leste europeo.	- Valor social do patrimonio natural e histórico. - Importante atracción do carácter transfronterizo para o turismo europeo.
CONTEXTO INTERNO	
DEBILIDADES	FORTALEZAS
- Descoordinación e fragmentación das iniciativas públicas e privadas. - Escaso aproveitamento de sinergias. - Modelo turístico non definido na eurorrexión. - Moitos recursos infrautilizados en torno ás cidades.	- Patrimonio e recursos ben conservados en dous eixos turísticos ben definidos. - Evidente, ainda que irregular, mellora da competitividade nos últimos anos. - Centros de formación turística media e superior de notable calidade. - Singular potencial para a elaboración de redes temáticas.

24. Dez propostas de actuación por orde de influencia no conxunto do sector.

24.1. Crear unha imaxe identificativa da eurorrexión.

24.2. Identificar igualmente os dous modelos turísticos principais das cidades.

24.3. Crear unha comisión específica de coordinación turística dentro da Comundiade de Traballo e deseñar un plan de promoción institucional conxunto.

24.4. Crear unha Axencia de Calidade con competencias ejecutivas.

24.5. Poñer en marcha un plan de formación específico por áreas de producto.

24.6. Impulsar a integración horizontal e as redes de empresas.

24.7. Potenciar a interrelación do turismo cos sistemas productivos locais.

24.8. Fomentar a elaboración de Redes Temáticas nos dous eixos turísticos.

24.9. Crear unha rede de Centros de Interpretación territorial.

24.10. Apoiar o incremento do uso das TIC con axudas financieiras.

25. O Livro III procedeu ainda ao estudo das implicações sobre o sistema urbano do Eixo Atlântico das dinâmicas observadas no sector agro-florestal, embora essencialmente centrado na realidade portuguesa e nas áreas de entorno dessas cidades e, nessa medida, com as limitações de não ser totalmente generalizável para o conjunto das 18 cidades.

26. O sector agro-florestal enfrenta desafios sérios em termos de evolução da procura interna:

    26.1. A evolução da produção agrícola portuguesa continua ainda fundamentalmente dependente da evolução da procura interna.

    26.2. Esta procura vai crescendo cada vez menos em resultado da quase estagnação do crescimento demográfico e da diminuição da elasticidade-rendimento da procura alimentar.

    26.3. Estas tendências não se deverão inverter no horizonte em análise e, bem pelo contrário, deverão acentuar-se.

    26.4. Poderão fugir a estas tendências alguns nichos do mercado interno correspondentes a “produtos de qualidade” e outros com elasticidades-rendimento superiores a 1, como, por exemplo, alguns produtos hortícolas e frutícolas, alguns produtos animais (transformados do leite, carnes de suínos e de aves), produtos da agricultura biológica e produtos “tradicionais”.

    26.5. Para além do aproveitamento destes nichos na procura alimentar interna para uma “estratégia de qualidade”, crescimentos futuros significativos na nossa produção agro-florestal poderão provir: i) do aumento das produções silvo-cinegéticas por ocupação dos solos menos vocacionados para a produção alimentar; ii) do aumento das exportações em valor quer em produtos onde o país tem revelado vantagens comparadas que deve procurar manter (alguns vinhos, produtos do sector florestal), quer noutros onde possa vir a construir tais vantagens, nomeadamente em resultado da "estratégia de qualidade" atrás referida; iii) da expansão de culturas industriais quer das já existentes, quer de novas culturas, nomeadamente algumas que possam ser escoadas para nichos competitivos da indústria portuguesa.

27. Os desafios estratégicos que se colocam ao sector agrícola das áreas interiores (relevância particular para as cidades interiores) podem sintetizar-se do modo seguinte:

    27.1. Conceber e realizar com eficácia programas de desenvolvimento integrado que cubram as zonas vocacionadas para esta actividade, contrariando assim com sucesso as tendências para a sua desvitalização demográfica.

    27.2. Criação e robustecimento das organizações de produtores.

    27.3. Aproveitamento da margem de manobra nacional existente em matéria de ajudas à pecuária extensiva e à silvicultura de modo a não causar distorções que conduzam à destruição de uma actividade pela outra, mas antes à sua complementaridade harmoniosa.

27.4. Desenvolvimento de uma política adaptada às especificidades da agricultura de montanha com base nos instrumentos referidos na análise atrás desenvolvida.

28. Os desafios estratégicos que se colocam ao sector silvícola e florestal são:

28.1. Reforçar as organizações associativas de proprietários florestais já existentes e fomentar a criação doutras nas zonas onde ainda não existam.

28.2. Accionar as instâncias de concertação inter-institucional previstas na Lei de Bases da Política Florestal, envolvendo os vários parceiros privados do sector e os vários órgãos da Administração Pública a ele ligados.

28.3. Conseguir com esta concertação uma simplificação da regulamentação que incide sobre o sector, e a vontade política suficiente para pôr no terreno os meios necessários à realização do Plano de Desenvolvimento do sector já aprovado em Conselho de Ministros, introduzindo-lhe as componentes e as correcções de trajectória que a experiência e a discussão colectiva das partes envolvidas aconselharem.

28.4. Avançar o mais depressa possível com a regulamentação do Fundo Florestal permanente, não só em termos da definição das acções por ele apoiadas, mas também e sobretudo das origens de recursos financeiros para o alimentar, cuidando para que estas sejam pouco vulneráveis a factores externos ao nosso país e à conjuntura política interna.

28.5. Reformar o perfil de formação dos engenheiros e outros técnicos florestais de modo a torná-los mais capazes de fomentar a organização associativa dos proprietários privados e mais capazes de prestarem serviços adequados ás características destes.

29. As cidades do Eixo Atlântico devem exercer um papel activo na geração de factores motores e alimentadores do crescimento agrícola, sobretudo na perspectiva de criação de meios inovadores favoráveis ao desenvolvimento do sector agro-florestal. A dinamização e acolhimento de serviços susceptíveis de responder aos desafios estratégicos mencionados e a fixação de recursos de conhecimento para a valorização do sector situam-se nesse plano. A garantia de condições de proximidade aos agricultores e às explorações requer que as cidades encontrem formas de complementaridade na atracção desses serviços.

CAPÍTULO 10

PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO E ORIENTAÇÕES EN TERMOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antonio Manuel Figueiredo

Universidad de Porto. Quaternaire

Tendo por base o conteúdo global do Livro III e o teor das conclusões que constam do capítulo anterior, recomenda-se que:

1. Os domínios da inovação e da competitividade ganhem expressão nos planos anuais e pluri-anuais de actividades dos municípios do Eixo Atlântico e na política de parcerias para o lançamento de projectos concretos, tendo em conta a relevância e protagonismo que os temas da inovação e competitividade assumirão na construção europeia e sobretudo na concretização da estratégia de Lisboa.

2. Esta opção é a que melhor permite às Cidades assumir um papel crescente de intervenção na discussão dos rumos que a concretização da Estratégia tenderá a assumir na programação dos Fundos Estruturais de 2007 a 2013, contribuindo para que o tema não seja exclusivo do pronunciamento de Estados-membros.

3. Esta opção é ainda aquela que permitirá mobilizar mais recursos entre os países, não limitando tal mobilização às massas críticas concentradas nas principais cidades e capitais europeias.

4. Para que esta opção seja viável é necessário realizar um grande esforço de investimento na concepção e viabilização de estatísticas sub-regionais e municipais homogéneas e comparativas no seio da Euro-região, propondo-se que o Eixo Atlântico se afirme como instituição catalizadora e

dinamizadora desse tipo de projectos, agora que o projecto do Anuário Estatístico Galiza-Norte de Portugal parece emperrado e comprometido pelo processo de recentralização no INE português.

5. Esta opção obriga ainda a um maior protagonismo na dinâmica de parcerias urbanas do associativismo empresarial, já que, duradouramente, não é possível qualquer política de inovação e competitividade feita à margem e à revelia das dinâmicas das firmas, sobretudo daquelas que evidenciam um maior grau de inserção e cumplicidade com os seus territórios.

6. A presença das firmas e do associativismo que as representa é fundamental para assegurar que as políticas públicas de inovação e competitividade sejam conduzidas numa lógica de resposta à procura e não de simples reprodução ou justificação das instituições de oferta de conhecimento científico e técnico.

7. As conclusões apresentadas no capítulo anterior permitem ainda formular recomendações específicas em matéria de sistemas de inovação:

   7.1. A concentração de recursos institucionais, técnicos e humanos que as Cidades do Eixo Atlântico representam na Euro-região pode e deve constituir um importante de factor ao serviço da cooperação e criação de complementaridades entre as principais instituições e centros de recursos dos sistemas de inovação das duas regiões e da Euro-região no seu conjunto. A atomização de iniciativas e a inexistência de governança estratégica regional no Norte de Portugal em termos de inovação e política tecnológica exige alavancas de cooperação. O sistema urbano do Eixo Atlântico e a sua Associação constituem um fórum relevante de acolhimento e dinamização de iniciativas desse tipo, devendo corresponder-lhe uma dotação correspondente na vertente de cooperação inter-regional do próximo período de programação 2007-2013.

   7.2. O principal factor de progressão do sistema de inovação na Euro-região consistirá na concepção e promoção de programas e projectos com envolvimento acrescido das empresas, de modo a aumentar significativamente os níveis de I&D empresarial, em termos de execução e financiamento. O envolvimento e liderança empresarial de projectos de investigação devem constituir factores de preferência na atribuição de financiamentos e de definição de indicadores de eficácia e de resultados.

   7.3. As instituições produtoras de conhecimento técnico relevante e de capital humano nas áreas com maior potencial de inserção em actividades de conteúdo tecnológico médio-alto e alto devem ser consideradas como parceiras preferenciais de novas áreas de cooperação a dinamizar pelo Eixo Atlântico.

   7.4. É fundamental reforçar a coordenação de políticas entre administrações centrais, comunitárias e regionais no seio da Euro-região e o Eixo Atlântico deve promover a criação de grupos de trabalho com instituições de investigação e inter-face para definir objectivos de

coordenação acrescida entre aquelas administrações no quadro de objectivos e programas concretos.

7.5. A convergência existente entre programas de disseminação e transferência de tecnologia como o DEMTEC e as OTRI em Espanha deve ser utilizada como factor preferencial e prioritário de geração de projectos de cooperação envolvendo empresas e centros de investigação universitária e de inter-faces privados sem fins lucrativos, tendo em vista projectos comuns de transferência de tecnologia.

7.6. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize a promoção e divulgação de projectos de consórcio entre empresas e instituições de oferta de I&D orientados para a valorização e ganhos de relevância a nível internacional em tecnologias específicas consideradas fundamentais para a afirmação competitiva de sectores industriais que correspondam a saberes-fazer internacionalmente reconhecidos (agro-alimentar, aquacultura, cortiça, mobiliário, vinho, por exemplo).

7.7. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize projectos de cooperação sob a modalidade de consórcios de I&D entre empresas e instituições de inter-face no domínio das tecnologias transversais do ambiente e da sustentabilidade energética;

7.8. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize projectos de cooperação no âmbito dos projectos municipais de Cidades digitais, tendo em vista a promoção de mercados locais para a afirmação de empresas de produção de software; a experiência em curso da Gaia digital pode constituir um referencial para essa actuação no seio do Eixo Atlântico.

7.9 Deve ser estimulada a participação do associativismo empresarial de base local em projectos de cooperação no seio do Eixo Atlântico no sentido de garantir uma maior proximidade ao envolvimento de PME em actividades de inovação tecnológica e de acesso a serviços avançados neste domínio.

7.10. O projecto MINHO CAMPUS PARTY e a cooperação com a Corunha e Santiago de Compostela que a Universidade do Minho e a Associação Industrial de Minho têm vindo a desenvolver deve ser encarada como boa prática a difundir e generalizar a outras iniciativas de divulgação da cultura urbana digital.

7.11. Propõe-se ainda que a participação de Universidades e instituições de inter-face na área da ciência e tecnologia em projectos liderados ou simplesmente animados pelo Eixo Atlântico se concretize sempre em regime de associação obrigatória com empresas da Euro-região, de modo a incentivar a generalização de uma lógica de procura.

8. Das conclusões anteriores devem salientar-se ainda as dez propostas de actuação no domínio do turismo:

    8.1. Crear unha imaxe identificativa da eurorrexión

    8.2. Identificar igualmente os dous modelos turísticos principais das cidades

    8.3. Crear unha comisión específica de coordinación turística dentro da Comunidade de Traballo e deseñar un plan de promoción institucional conxunto

    8.4. Crear unha Axencia de Calidade con competencias executivas

    8.5. Poñer en marcha un plan de formación específico por áreas de producto

    8.6. Impulsar a integración horizontal e as redes de empresas

    8.7. Potenciar a interrelación do turismo cos sistemas productivos locais

    8.8. Fomentar a elaboración de Redes Temáticas nos dous eixos turísticos

    8.9. Crear unha rede de Centros de Interpretación territorial

    8.10. Apoiar o incremento do uso das TIC con axudas financieiras

9. Finalmente, a posição relativa muito favorável que as Cidades interiores do Eixo Atlântico ocupam em termos de capital humano justifica que o Eixo Atlântico conceba propostas de actuação destinadas a dinamizar este potencial, tendo em conta o papel muito particular que estas cidades têm de desempenhar como dinamizadoras de espaços muito mais alargados.

LIBRO IV

RELATORIO - SÍNTESE

II Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico

RELATÓRIO - SÍNTESE

II Estudos Estratégicos do Eixo Atlântico

Xosé Manuel Souto
xmsouto@ono.com

Antonio Figueiredo
afigueiredo@quaternaire.pt

Xan Bouzada
bouzada@uvigo.es

Xulio Pardellas
xulio@uvigo.es

Coordenadores

Índice

Introdução

Ameaças e oportunidades ao desenvolvimento do sistema urbano do Eixo Atlântico.

António Manuel Figueiredo *1*

Capítulo 1

Sistema urbano sustentábel.

Xosé M. Souto González *7*

Capítulo 2

As políticas sociais no sistema de cidades da Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal.

Xan Bouzada Fernández *37*

Capítulo 3

Inovação e competitividade nas cidades do Eixo Atlântico e as súas áreas de influência.

Antonio Figueirido, Xulio Pardellas *73*

Capítulo 4

Estatísticas e cartografía temática de Galiza e Norte de Portugal.

Esteban López Figueroa, Gonzalo Méndez Martínez, Xosé M. Souto González *93*

INTRODUÇÃO

AMEAÇAS E OPORTUNIDADES AO DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA URBANO DO EIXO ATLÃNTICO

Antonio Miguel Figueiredo

Universidade do Porto. Quaternaire.

PRINCIPAIS AMEAÇAS.

A emergência de novas frentes de crescimento económico na economia global, dotadas de condições favoráveis para atingir ritmos de rápido crescimento económico (China e Índia, por exemplo), influencia decisivamente as correntes do investimento directo estrangeiro (IDE) e da deslocalização da produção em sectores chave da economia da Euro-região, penalizando a capacidade desta última de atrair novos fluxos de capital estrangeiro.

Os desafios e oportunidades que a organização da economia global coloca aos grupos empresariais mais internacionalizados da Galiza e do Norte de Portugal (vestuário e aglomerados de madeira, por exemplo) tendem a reduzir os laços de complementaridade desses grupos com o tecido de Pequenas e Médias Empresas (PME) característico dos sistemas produtivos locais, reduzindo potencialmente o potencial de organização e internacionalização que as estratégias de tais poderiam assegurar aos sistemas locais.

A completa liberalização dos mercados financeiros coloca ameaças particulares a regiões desprovidas de mercados bolsistas próprios e, sobretudo no caso das Cidades do Norte de Portugal, tende a reforçar o clima de centralização de funções estratégicas e de alto valor acrescentado operado na direcção das capitais e primeiras cidades. Tal tendência tende a destruir serviços tradicionais de maior valor acrescentado e a inibir a atracção de outro tipo de serviços directamente impulsionados pela flexibilidade e dimensão do sistema financeiro. A existência na Galiza de um sistema financeiro de base regional, crescentemente internacionalizado, minimiza essa tendência e favorece as cidades que o acolhem (Corunha, principalmente).

As estratégias de localização de novos empreendimentos de IDE no domínio das novas tecnologias de informação e comunicação tendem a definir os seus padrões de localização e parcerias nacionais e regionais segundo critérios de atractividade rigorosa, designadamente de rácios de dotação de capital humano por activo residente, dificilmente susceptíveis de serem assegurados a curto médio-prazo na Euro-região. Para além desses rácios exigentes, tais estratégias valoram a existência de massas de excelência humana em domínios vitais para a inovação nessas tecnologias também difíceis de formar a curto médio-prazo.

A crise do transporte aéreo na Europa e no mundo em geral tem dado origem a processos de reorganização e ganhos de eficiência nas grandes companhias de aviação penalizando a sua cobertura do sistema aeroportuário não principal dos países de acolhimento, só minimizado pela emergência de pequenas companhias de baixo custo, as quais oferecem algumas oportunidades de conexão com o sistema aeroportuário europeu das grandes cidades.

Os apelos da economia global têm vindo a recentralizar alguns grupos empresariais de serviços de alto valor acrescentado (telecomunicações, informática, publicidade, imagem) remetendo-os para as grandes capitais europeias e penalizando a sua descentralização para cidades do tipo das do sistema urbano do Eixo Atlântico. As debilidades regionais em tecnologias específicas valorizadoras dos saberes-fazer regionais (vinho, aquacultura, têxteis, lacticínios) potenciam essa ameaça.

A instabilidade produzida pelos acontecimentos de 11 de Setembro nas correntes de fluxo turístico tende a penalizar destinos turísticos não consolidados, mesmo que atractivos do ponto de vista da segurança e afastamento das áreas de risco turístico.

O processo de construção europeia discute hoje um conjunto diversificado de agendas políticas (crescimento e competitividade da UE, justiça, aprofundamento do processo político, segurança, alargamento e desequilíbrios regionais) com grande grau de conflitualidade entre si em termos de afectação de recursos. A agenda política da coesão e o papel de sistemas urbanos como o do Eixo Atlântico na construção dessa coesão enfrenta adversários de respeito, exigindo rigor de programação, ambição de objectivos e sobretudo uma clarificação inadiável do seu papel no espaço comunitário.

A evolução da política científica e tecnológica da União Europeia tenderá a reforçar no futuro imediato as prioridades definidas para a evolução da fronteira tecnológica europeia numa lógica de concentração de fundos em domínios que garantam a recuperação tão rápida quanto o possível do gap tecnológico face aos Estados Unidos. Tal evolução tenderá a atrair as equipas de investigação e desenvolvimento mais internacionalizadas para processos mais fortemente identificados com as prioridades europeias, dificultando a sua integração em prioridades de âmbito regional.

Paradoxalmente, o processo de alargamento reforçou consideravelmente o teor e magnitude dos desequilíbrios inter-regionais, as disparidades de taxas de desemprego, sem que as Administrações dos Estados-membros estejam plenamente sensibilizadas para as virtualidades da política regional, frequentemente encaradas como resquícios do Estado planificador.

O processo de alargamento colocou no centro do processo europeu áreas de degradação ambiental significativa, fortes concorrentes, em termos de captação de recursos, da valorização de outros domínios da política ambiental, tais como a conservação da natureza e valorização de áreas de paisagem protegida em que o sistema urbano do Eixo Atlântico tem interesse manifesto em valorizar.

As incidências e contexto do caso *Prestige* evidenciaram que zonas sensíveis do litoral como as que caracterizam a zona mais dinâmica do Eixo Atlântico estão hoje sujeitas a riscos não controlados, com resposta excessivamente dependente da coordenação de Administrações nacionais, nem sempre dotadas da conveniente capacidade de reacção.

A rápida difusão das novas ferramentas da sociedade da informação e conhecimento tem vindo a colocar questões sociais novas a regiões e cidades com défices de escolarização, gerando novas tipologias de exclusão, para as quais as políticas sociais não têm ainda consolidado um padrão de boas práticas de experimentação e inovação sociais.

A amplitude dos processos migratórios inter-continentais tende a colocar novos desafios às políticas sociais, de cidadania e de integração étnica, manifestando-se predominantemente nas cidades, não estando as principais aglomerações urbanas do Eixo Atlântico imunes a estas tendências. A tipologia de públicos-alvo diversifica-se e a coesão social das Cidades fica dependente da efectividade dessa nova geração de políticas sociais.

A evolução estruturalmente diferenciada das economias espanhola e portuguesa, sobretudo em termos de convergência da produtividade e consolidação das contas públicas e regimes de segurança social colocará à Euro-região e às cidades do Eixo Atlântico dificuldades particulares, criando condições para uma integração não equilibrada do espaço ibérico e agravando os desequilíbrios de dimensão entre as duas economias. A relevância dos factores nacionais para a evolução da performance das duas regiões continua a ser visível e a penalizar as regiões portuguesas em relação ao enquadramento mais positivo da economia espanhola.

A emergência na península ibérica de potentes infra-estruturas logísticas (Saragoça, Bacelona, Madrid) coloca especiais ameaças à Euro-região, sobretudo do ponto de vista da tendência para os grupos empresariais aqui localizados deslocar actividades em busca da proximidade a tais centros logísticos, com repercussões na não fixação de serviços avançados de distribuição. As iniciativas em curso nesta matéria na Galiza, assegurando a extensão para o interior da área de influência do Porto de Vigo em matéria logística, minimizam esta ameaça e compensam parcialmente a total ausência de capacidade de concretização de uma infra-estrutura logística no Norte de Portugal.

PRINCIPAIS OPORTUNIDADES.

As novas prioridades definidas para a programação de Fundos Estruturais no período de 2007 a 2013, configurando a combinação de objectivos de coesão, competitividade e de reforço da cooperação no interior da UE, favorecem a apresentação da Euro-região em termos de visibilidade, imagem diferenciadora

e políticas de intervenção no sistema urbano do Eixo Atlântico. As cidades do Eixo, pela dinâmica de empreendimento que revelam, estão bem situadas para responder activamente a tais oportunidades de valorização das dinâmicas urbanas na programação de Fundos Estruturais.

Verifica-se hoje no mundo das políticas comunitárias a tendência para valorizar a cultura do empreendimento e da iniciativa e os territórios que apresentam níveis elevados de reprodução de tais capacidades. Tal tendência abre novas oportunidades de protagonismo e espaço de manobra a sistemas de cidades caracterizados por dinâmica endógena de "entrepreneurship", mesmo que carenciada de qualificação.

A evolução das correntes internacionais de procura turística e das tendências de segmentação que a acompanham abrem espaços de oportunidade à emergência de um destino turístico combinando fundamentos da cultura europeia, símbolos consolidados do turismo cultural e um imenso potencial de turismo descoberta e natureza ainda não suficientemente divulgado e organizado.

O reposicionamento geo-estratégico da Europa no pós 11 de Setembro abre oportunidades de protagonismo institucional e diplomático a territórios dotados de capacidade integradora da multiculturalidade e cujas diásporas fundamentam laços de união inter-continental (América Latina e África, principalmente). As cidades do Eixo Atlântico, bem situadas do ponto de vista desses critérios, podem configurar dinâmicas de internacionalização complementares das estratégias de cooperação normalmente lideradas pela diplomacia das respectivas Administrações Centrais. Estas Administrações revelam frequentemente incapacidade de mobilizar todas as parcelas dos territórios nacionais para a diplomacia da internacionalização.

O crescente protagonismo e número de participantes que o tema do policentrismo vem assumindo na discussão dos rumos do ordenamento espacial da UE alargada tenderá a favorecer a afirmação de espaços transnacionais de base urbana e regional na lógica do reforço do sistema de cooperação inter-Cidades. Esta oportunidade favorece o poder de "voz" de experiências de cooperação consolidadas, capazes de fornecer uma imagem mais empreendedora da periferia europeia atlântica.

O novo impulso de aprofundamento e monitorização da estratégia de Lisboa, que está eminente sobretudo com o impacto produzido pelo relatório *Kok*, tenderá a determinar por parte das autoridades nacionais uma maior atenção para a mobilização mais alargada de recursos e iniciativas para a inovação e competitividade. Tal tendência abre espaços de oportunidade à valorização de sistemas regionais de inovação numa lógica de valorização de clusters de actividades com relevância europeia (indústria alimentar, têxteis) e de empresas com potencial de acolhimento de núcleos de inovação tecnológica. A estratégia para a inovação e competitividade do sistema urbano do Eixo Atlântico tem aqui uma janela de oportunidade.

As mais recentes evoluções do progresso técnico e científico, promovendo o aparecimento de novas tecnologias específicas e transversais abrem novas oportunidades de valorização e qualificação de saberes-fazer industriais tradicionais, diversificando a tipologia de produtos exportáveis com maior valor

acrescentado a partir dessas fileiras em que o empreendimento empresarial está consolidado. Tais tendências configuram orientações prioritárias para os sistemas regionais de inovação de ambas as regiões, nas quais pontificam sectores relevantes carenciados de desenvolvimentos em termos de tecnologias específicas.

A celebração do Tratado de Valência em Outubro de 2002 entre os Governos Espanhol e Português abre novas oportunidades de reconhecimento jurídico e institucionalização para as formas de cooperação inter-municipal transfronteiriças (ver livro 1). Tal ratificação concede à experiência do Eixo um novo potencial de protagonismo e representatividade no processo de governança das políticas regionais e urbanas no plano comunitário e minimiza as assimetrias político-institucionais criadas pela inexistência de quadro regional em Portugal.

A rápida disseminação das tecnologias digitais e dos sistemas de informação geográfica e a sua progressiva aplicação nos processos de reorganização e modernização dos serviços municipais oferece novas oportunidades de visibilização e comunicação dos recursos para a cooperação no seio do sistema urbano do Eixo Atlântico. A existência em algumas cidades do Eixo Atlântico de massas críticas de competências em termos de linguagens WEB favorece o aproveitamento desta oportunidade.

CAPÍTULO 1

SISTEMA URBANO SUSTENTÁBEL

Xosé M. Souto González

Instituto de Estudos Vigueses. Universitat de Valencia.

Un informe é un xénero de discurso que ten unhas regras moi estritas. Logo da súa argumentación debe conducir a unha toma de posición de quen escribe o informe para poder orientar na toma de posición a quen consulta o documento por el producido. En coherencia con estas pautas de traballo e co rigor metodolóxico que asumimos na introdución cómpre realizar en primeiro lugar unha síntese das principais características que apareceron no diagnóstico. Isto conducirá a unha diferenciación dos puntos fortes (*oportunidades e posibilidades*) e puntos febeis (*ameazas e obstáculos*). Máis tarde debemos indicar qué tipo de medidas fará posíbel superar os puntos febeis e aproveitar as oportunidades dende as potencialidades do sistema.

Considerando que as oportunidades e ameazas son o resultado da situación da eurorrexión e máis concretamente do sistema de cidades do Eixo Atlántico no conxunto xeoeconómico da Unión Europea e do seu ensarillamento no mercado global, consideramos que a súa descrición debe ser xenérica para os tres libros. Así na introdución do presente volume aparecen os trazos básicos que consideramos á hora de definir os puntos fortes e os obstáculos que impiden o desenvolvemento sustentábel.

Constituíndo o Eixo Atlántico **un sistema de cidades**, que aspira rexer a eurorrexión do noroeste peninsular, entendemos que é preciso definir o perfil de cada área urbana no desenvolvemento de cada aspecto temático. Por iso ao final deste capítulo definimos o perfil das cidades no conxunto do sistema, entendendo o concepto cidade como sinónimo de área urbana en sentido extenso, que ten a súa correspondencia administrativa con parte ou todo o municipio, como logo se precisará.

En consecuencia, o estudo realizado permite estabelecer un diagnóstico territorial sobre as diferentes partes nas que se estrutura o traballo, seguindo a lóxica seguinte:

O SISTEMA URBANO DO EIXO ATLÁNTICO NA POLÍTICA EUROPEA REXIONAL	
POTENCIALIDADES AMBIENTAIS E DEMOGRÁFICAS TRANSFORMACIÓNS DAS ACTIVIDADES	
INFRAESTRUTURAS TÉCNICAS DO TERRITORIO	SISTEMA PRODUCTIVO DOS CONTORNOS URBANOS

O sistema urbano do Eixo Atlántico non se pode explicar sen facer referencia explícita a dous feitos sobranceiros:

1. A adhesión de España e Portugal á Comunidade Europea (Unión Europea despois de Masstricht),

2. A constitución da Comunidade de Traballo Galiza/Norte de Portugal e a incorporación do Pacto Intermunicipal do Eixo Atlántico á política rexional da U.E.

Consecuencia destas accións a eurorrexión vai rexistrar un enorme inzamento dos seus intercambios comerciais. Así o ritmo de crecemento das exportacións de Galiza para o Norte de Portugal e pola súa parte dende o Norte de Portugal para Galiza son cada vez máis elevadas, destacando as exportacións do Norte de Portugal no sector téxtil e confección e Galiza nos produtos agrarios, pesqueiros e da industria alimentaria (véxase cadro 1)

Cadro 1. Intercambios comerciais entre Galiza e Norte de Portugal.

ANO	EXPORTACIÓNS GALIZA		EXPORTACIÓNS NORTE DE PORTUGAL	
	Millóns euros	% Inc	Millóns de euros	% Incremento
1994	268,8		193,7	
1995	319,5	18,9	225,7	16,6
1996	376,4	17,8	236,9	5,0
1997	443,5	17,8	290,1	22,5
1998	506,2	14,1	350,4	20,8
1999	619,1	22,3	437,2	24,8
2000	692,9	11,9	522,1	19,6

Fonte: IGE, Intercambios entre Galiza e Norte de Portugal.

Pola súa parte, a política dos fondos europeos, logo da reforma de 1999, privilexia o noroeste ibérico, en tanto que é unha das rexións obxectivo 1. Isto repercute nunha serie de medidas financeiras, a través do FEDER e Fondo de Cohesión, que procuran integrar a antiga *Gallaecia* no dinamismo económico europeo. A isto hai que engadir que a iniciativa comunitaria Interreg desenvolveu o programa europeo

máis importante na fronteira de España e Portugal[1], así como outras que afectan á política social a través do FSE e que serán analizadas no libro 2.

Para o período 1994-1999 na Rexión Norte de Portugal o FEDER realizou un investimento de 31.766.595 euros, cunha finalidade principal no apoio á actividade produtiva, no reforzo do equipamento urbano e na dinamización do turismo. Pola súa parte, os Fondos de Cohesión aprobados para Galiza supoñían un total de 125.154.155 euros, dos que o 69% eran para a autovía das Rías Baixas, o ferrocarril Guillarei-Ourense e o acceso a Santiago de Compostela, representando un total de 12 proxectos.

Sen embargo as partidas europeas non só se destinaron a mellorar a infraestrutura de transporte, senón que como mostramos no cadro 2 existiron unha gran variedade de proxectos e territorios afectados por estas axudas europeas. No caso de Galiza o conxunto de accións programadas polos fondos europeos privilexiaban o eixo sexto, que corresponde coa enerxía e transporte (41,2%) en un segundo lugar o ambiente, contorno natural e recursos hídricos (17,3%) e logo as medidas encamiñadas a favorecer o emprego e a cualificación de recursos humanos (11,3%).

No caso do Norte de Portugal, os fondos estruturais están determinados pola orientación do *Programa operacional rexional do Norte*, que fixa tres eixos fundamentais (cadro 3), subvencionados nun 58,6% polos fondos europeos. O eixo que posúe un maior financiamento é o denominado Intervencións das Administración Central e que se dirixe sobre todo ao fomento do emprego (69,5%), seguido polas medidas encamiñadas á mellora do ambiente e calidade territorial (24,7%). En calquera caso, outra das conclusións pertinentes nesta relación cos fondos europeos reside na necesidade de "artellar e complementar as tipoloxías de iniciativas a financiar no ámbito dos programas operacionais sectoriais"[2].

Esta afirmación pode facerse extensiva a toda a eurorrexión onde o Eixo Atlántico pode xogar un papel relevante neste labor coordinador. Entendemos que isto é básico nos orzamentos europeos, pois tanto en España como en Portugal as porcentaxes de investimento canalizado polas administracións centrais é moi importante; 69,5% no caso de Portugal no *Programa operacional rexional do Norte*, mentres que no caso de Galiza o Estado xestiona o 44,7% e a Comunidade Autónoma o 55,2%, o que mostra as diferenzas entre un Estado centralizado e outro determinado pola existencia de autonomías. Un aspecto fundamental na xestión dos programas do Eixo, pois os interlocutores corresponden con diferentes institucións. Neste sentido temos que subliñar que o Terceiro informe sobre cohesión económica e social sinala a intención de propór un novo instrumento xurídico de carácter transfronteirizo[3].

[1] Segundo as cifras oficiais da U.E. esta iniciativa contou con 807 millóns de euros, moi superior ás cantidades rexistradas en Alemania/República Checa (181) ou en Bulgaria/Grecia (170), así como notoriamente superior ao financiamento dos programas transfronteirizos de España con Francia (82) e con Marrocos (169).

[2] Páxina 156 do Informe do Programa Operacional Regional do Norte (de Portugal), aprobado en xullo de 2000 e con validez ata o ano 2006. (www.qca.pt/on)

[3] *Terceiro Informe da U.E. sobre cohesión económica e social*, Febreiro, 2004,

Cadro 2. Proxectos do Fondo de Cohesión para Galiza.

Período 1993-1999. Proxectos e territorios		**Período 2000-2006. Proxectos e territorios**	
Transportes: 12	Autovía Rías Baixas + Ferrocarril Guillaréi-Ourense	Informe Prestige	Xestión residuos no litoral
Mellora praias: 24	Xove, Muros, A Coruña, Vilagarcía, Portonovo...	Saneamento dos concellos : 47	Lugo, Ourense, Ferrol, O Porriño, rural de Vigo
Cuberta vexetal. Restauración: 35	Caurel, Ancares, Lalín, Cotobade...	Xestión de residuos: 13	Ferrol, Ourense, Barbanza
Reforestación: 106	Diferentes montes	Abastecemento auga: 6	Rede arterial Santiago, Lugo
Saneamento: 21	Ría de Vigo		
Xestión residuos sólidos: 16	Lugo, Ourense, Narón, Viveiro		

Fonte: Ministerio de Economía e Facenda.

Cadro 3: Investimento dos Fondos Europeos nos eixos prioritarios de desenvolvemento rexional do Norte de Portugal (en miles de euros)

Eixos prioritarios	**Total financiamento**	**Fondos Europeos**	**% Fondos Europeos**
Eixo 1: Apoio a investimentos municipais e intermunicipais	1.444.727	813.154	56,3%
Eixo 2: Accións integradas de base territorial	267.593	195.993	73,2%
Eixo 3: Intervencións da Administración Central	3.228.239	1.708.452	52,9%

Fonte: Ministerio de Finanças.

Sobre estes alicerces constitúese un sistema territorial que ten os seus vimios no funcionamento das cidades, como polos difusores dunha cultura económica que procura combinar o crecemento económico coa conservación dos valores patrimoniais. O seguinte diagnóstico territorial, demográfico e tecnolóxico pretende avaliar este sistema e procurar definir as orientacións para un futuro crecemento sustentábel:

DIAGNÓSTICO XEOGRÁFICO DO SISTEMA URBANO

RETOS E PRIORIDADES DA UNIÓN EUROPEA (febreiro 2004)
Protexer recursos ambientais Cualificar a poboación Aplicar sistema de gobernanza

POSIBILIDADES XURÍDICAS DO EIXO ATLÁNTICO COMO ASOCIACIÓN
Instrumento xurídico transfronteirizo Competencias proprias dos municipios
Capacidade de interlocución con autoridades estatais e autonómicas

PROGRAMAS DE INNOVACIÓN TECNOLÓXICA
Mobilidade e transporte Sociedade da Información Parques tecnolóxicos

XESTIÓN LOCAL E CRECEMENTO SUSTENTABEL
Aplicación Sistemas Información Xeográfica Modelo cidade sustentábel

ORIENTACIÓNS PARA A ACCIÓN NO PERIODO 2007-13

I. DIAGNÓSTICO XEOGRÁFICO DO SISTEMA URBANO.

O territorio da eurorrexión aparece como unha paisaxe cunha potencialidade moi diversa. Por unha banda son os aspectos estéticos e de lecer: paisaxes turísticas, ecolóxicas, espazos agradábeis para a contemplación que supoñen un atractivo para as colectividades urbanas. Unha paisaxe onde se relaciona a cor verde, consecuencia do clima húmido e temperado cunha topografía accidentada que facilita a percepción de diferentes perfís, onde a auga dos "mil ríos" aparece nos diferentes currunchos do país. Igualmente hai espazos produtivos con forte potencialidade: as terras vitícolas do Douro, O Ribeiro, O Condado, As Rías Baixas, o viño verde... as terras gandeiras de Terra Chá ou das superficies máis agrestes das serras orientais ou de Tras-Os-Montes, os espazos litorais dunha costa ampla e con numerosos entrantes e saíntes que favorece a actividade da acuicultura e a construción de refuxios de peiraos deportivos.

A política rexional europea móstrase preocupada pola perda de vitalidade dos territorios rurais e dos que fican nunha situación periférica. As rexións obxectivo 1 (Galiza e Norte de Portugal) continuarán dispoñendo de axudas económicas, aínda que a porcentaxe de menos do 75% da renda media da UE15 aumente como consecuencia da ampliación ata 25, e logo 27, países[4]. No mesmo informe indícase que a característica máis eficaz deste tipo de axudas estriba na capacidade de adaptarse ás necesidades dos territorios, identificando as cidades como centros de desenvolvemento económico. Nesta política territorial destacan os obxectivos de salvagarda do ambiente natural, pois é un patrimonio e un recurso que facilitará o desenvolvemento endóxeno. Por iso cómpre identificar as características do territorio eurorrexional rexido polo sistema de cidades.

O territorio podémolo dividir esquematicamente en dúas grandes zonas, que á súa vez subdivídense en contornos paisaxísticos diferenciados, onde se sitúan as cidades-municipios do Eixo Atlántico.

A) As terras do litoral: ampla urbanización, elevada densidade, espallamento espontáneo da poboación:

1.-Litoral Norte (As Mariñas)

2.-Litoral do golfo Artabro (A Coruña-Ferrol)

3.-A Costa da Morte

4.-As Rías Baixas: (Vilagarcía de Arousa, Pontevedra, Vigo)

5.-O Baixo Miño-Val do Minho

6.-Litoral entre Minho e Cávado (Viana do Castelo)

7.-Os vales do Cávado e Ave, "Minho central" (Braga-Guimarães)

8.-Douro Litoral (Area Metropolitana do Porto)

[4] Así o explica o *Terceiro Informe da U.E. sobre cohesión económica e social* do ano 2004, que coloca no ano 2013 a nova medición estatísca de acordo cos criterios da UE27.

B) As terras do interior, cunha perda demográfica importante nas últimas décadas, un proceso de avellentamento e perda de produtividade económica:

1. As serras septentrionais de Galiza.
2. A depresión meridiana de Galiza e as montañas occidentais (Santiago de Compostela)
3. A Terra Chá e o val do Miño (Lugo, Monforte)
4. As cuncas e depresións do interior (A Lima, Chaves-Verín, Ourense)
5. As serras orientais de Galiza.
6. Tras-Os- Montes (Bragança)
7. O Val do Douro (Peso da Régua, Vila Real)

Sobre este amplo e diverso territorio localízanse importantes **reservas ecolóxicas**, algunhas consideradas parques nacionais, outros parques naturais, paraxes naturais, monumentos naturais, así como humidais, reservas de aves e lugares de interese europeo. En suma estamos ante un territorio de pouco máis de cincoenta mil quilómetros cadrados que rexistra unha elevada potencialidade para o crecemento sustentábel dada a súa biodiversidade (véxase anexo 3 do Libro 1).

Un territorio que serve de sustento a unha poboación de máis de seis millóns de habitantes, cunha potencialidade diferente dende a perspectiva de desenvolvemento local, en tanto que aspiramos que dende as cidades poda xurdir un modelo de crecemento e desenvolvemento que permita a consolidación dun **sistema policéntrico**. Unha poboación que ten características diferentes segundo o espazo que ocupa, pois o proceso de avellentamento é moi forte nas zonas do interior, en especial en Galiza.

Para isto é preciso considerar que o poboamento tradicional da *Gallaecia* foi de cativos asentamentos, pero cunha concepción de espazo público, pois o hábitat organizábase de tal xeito que as mellores terras quedaban reservadas a unha función produtiva e existían propiedades comunais: a eira, os montes en man común. Máis tarde o avance da motorización e as normas urbanísticas favoreceron o espallamento lineal e illado do hábitat, que tanto estrago fai a un desenvolvemento sustentábel. Xunto a este proceso de escala grande (1/10.000 ou 1/25.000) aparece nunha escala máis pequena (1/500.000) un claro contraste entre o interior despoboado e vello e un litoral máis dinámico, pero con procesos de saturación demográfica, esgotamento dos recursos naturais e avellentamento demográfico nas concentracións urbanas, en especial en Galiza.

Os informes da Unión Europea clasifican o territorio humanizado en **tres grupos**:

a) áreas *urbanas*, con edificación pechada, servizos, equipamentos. Son as denominadas grandes cidades do sistema do Eixo, para diferenciar este concepto do de municipio, pola enorme extensión que pode chegar a alcanzar algún deles (p.e. Bragança, Chaves e Lugo)

b) área *periurbana* de expansión urbana, onde se rexistra unha tensión sobre os usos do solo e o nivel de equipamentos é menor. Estamos así nas que denominamos (Introdución e capítulo 1) áreas metropolitanas, teñan esta consideración administrativa ou non. Así nos casos de Braga, Santiago de Compostela, Vila Real ou Vigo, ademais da de Porto, é posíbel atopar espazos semellantes aos que se describen nesta categoría

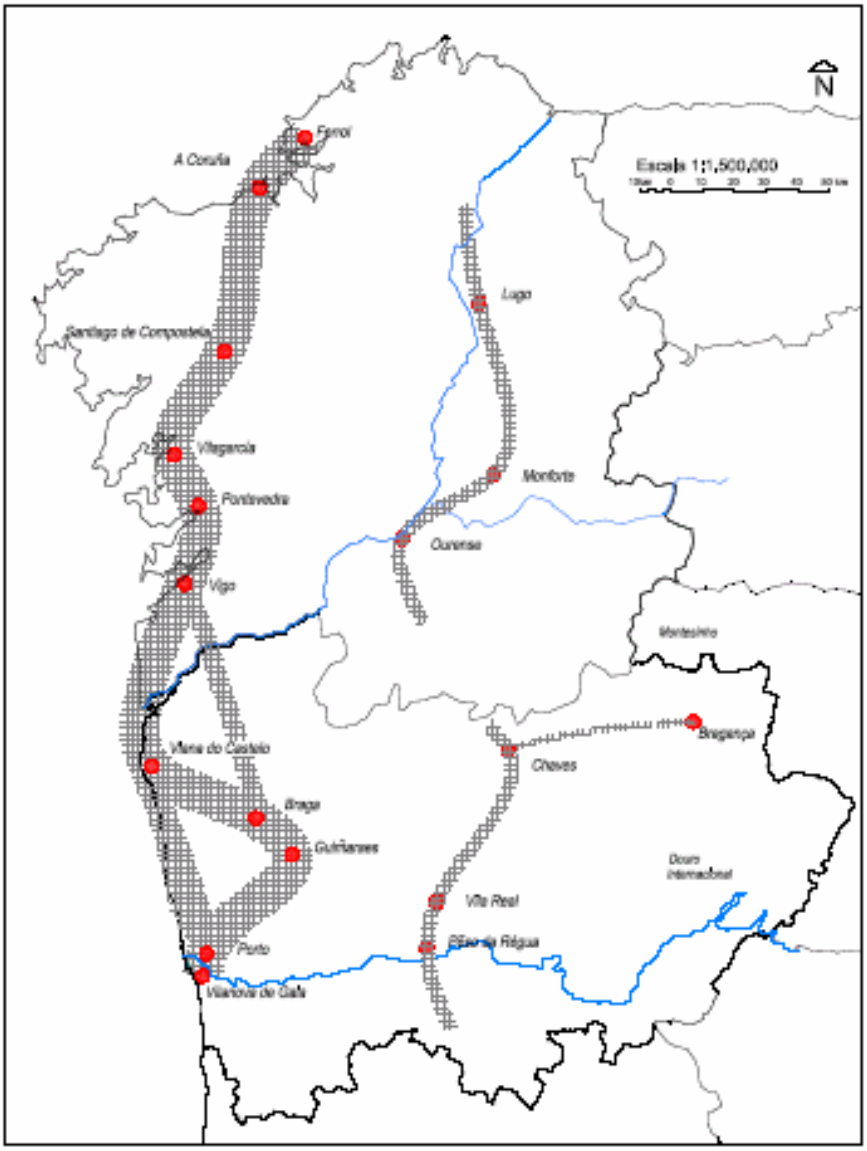
c) áreas *rurais*, onde persisten as tradicións e costumes da cultura popular

O sistema urbano do Eixo Atlántico ten o reto de dinamizar estes dous últimos espazos dende a perspectiva do desenvolvemento sustentábel. Son as zonas do interior, como se mostrou nas freguesías e parroquias de municipios como Lugo, Vila Real-Peso da Régua, ou en estudos anteriores con Monforte e Chaves.

En relación con isto cómpre deseñar unha política de cooperación entre as cidades para poder artellar un crecemento equilibrado, aproveitando iniciativas como **Urban**, que se centrará nas zonas urbanas periféricas con problemas. Subliñamos este obxectivo pois é unha dos metas da política rexional europea, como se reflicte nos informes sobre cohesión.

O diagnóstico que foi realizado nos tres primeiros capítulos do libro primeiro permite albiscar un sistema urbano con dous eixos verticais: un parello á costa (dende Ferrol até Gaia) e outro interior, con rupturas da súa linealidade e que debe constituír un elemento de referencia para o crecemento policéntrico, evitando o baleiramento do interior e a saturación do litoral (véxase figura 1). O espazo litoral vai espallándose cara ao interior, onde as autovías A-3 en Portugal e AP-9 en Galiza serven de eixo de comunicacións entre as cidades.

Figura1: Sistema de desenvolvemento no Eixo.



A saturación do litoral da lugar a un **estrago de terras produtivas** e a un aumento inflacionista da construción de vivendas, que dan como resultado que a porcentaxe de vivendas baleiras sexa maior do 10% do parque inmobiliario, e que chega a superar o 27% no caso do concello de Lugo. Unha situación que se agravou nos anos noventa do século XX, pois algúns concellos, como Braga, incrementaron a oferta de vivendas baleiras nun 87% e no caso de Pontevedra o 116%. Como sinalamos na introdución deste mesmo libro o problema non radica na falta de solo urbanizábel, como se demostrou en España logo das medidas liberalizadoras de 1998, senón na ausencia de actividades económicas produtivas que dean lugar a

beneficios e á falta de confianza empresarial. En definitiva, un proceso que *estraga os recursos* do solo produtivo e ambiental e que xera uns custos máis grandes nas obras de infraestrutura.

Este modelo ten a súa lóxica territorial en escalas diferentes. Así a poboación é máis *densa e espallada no litoral*, mentres que se *avellenta e concentra no interior*. Unha proba evidente é a comparación do concello de Narón e Monforte: mentres que o primeiro supera os 33.000 habitantes e o outro apenas chega a 20.000 a poboación dos centros urbanos no primeiro caso está diseminada en conxuntos de 3.000 a 5.000 persoas e no caso da cidade do Lemos supérase a cantidade de 15.000. Isto determina un claro contraste na funcionalidade urbana e na capacidade que poidan ter as pequenas cidades para asentar a poboación no interior.

En síntese, no sistema urbano do Eixo Atlántico dispoñemos dun diagnóstico territorial que nos presenta unhas posibilidades e obstáculos para desenvolver un modelo sustentábel e policéntrico, que vai ser privilexiado pola Unión Europea e que condiciona a concesión dos fondos estructurais. O seguinte cadro resume esta situación.

PUNTOS FORTES CARA A UN SISTEMA POLICÉNTRICO SUSTENTÁBEL	OBSTÁCULOS QUE DIFICULTAN UN DESENVOLVEMENTO SUSTENTÁBEL
Enorme variedade da paisaxe humanizada (cultura material e inmaterial). Importantes recursos naturais (pesca, agricultura, gandería). Unha densa rede de asentamentos demográficos. Biodiversidade e conxuntos naturais protexidos. Atracción pola paisaxe ambiental e cultural. Áreas urbanas con importante crecemento demográfico no Norte de Portugal. Complementariedade de actividades de poboación. Elevada densidade de poboación. Centros comarcais e pequenas cidades que actúan como polos de desenvolvemento do rural. Elevado número de freguesías e parroquias con aceptábel nivel de equipamento de ocio e cultural. Imaxe urbana onde se integran as pedras da historia e as augas da natureza. Posta en marcha de programas de rehabilitación dos centros históricos.	Expansión urbana incontrolada. Agresións aos ríos, bosques, montes (canterías). Insuficiente política cultural sobre identidades tradicionais.Desequilibrio interior/litoral. Desconfianza na gobernanza local. Forte proceso de avellentamento nas cidades, en especial nos centros históricos. Localismo de escasa visibilidade en Europa. Despoboamento do interior rural, perda de paisaxe produtiva e de valor estético. Forte proceso de avellentamento no interior rural. Muda constante do hábitat polinuclear a outro espallado nas zonas periurbanas. Demanda de investimentos en infraestruturas polo espallamento. Baixo grao de instrución escolar nos niveis non obrigatorios. Escasa capacidade de atracción nas cidades do interior para asentar poboación. Moi escasa porcentaxe de vivendas construídas en protección oficial e case nulo mercado de aluguer. Escaso nivel de cumprimento do planeamento programado.

Os exemplos de **boas prácticas** do que estamos a analizar serían iniciativas que se teñen tomado por concellos para favorecer:

1. Imaxe positiva dos **centros históricos**: Pontevedra, Guimarães, Santiago de Compostela, Porto-Gaia, Bragança, Chaves... integrando a auga e as pedras na imaxe urbana (p.e. urbanización do río Sarela en Santiago de Compostela, a integración do río Fervenza no centro histórico de Bragança, así como o río Támega no centro histórico de Chaves, co valor engadido do termalismo). En cambio falta por definir mellor a apertura de Vigo ao mar da

súa ría, integrar o paseo fluvial sobre o Douro na trama urbana de Peso de Régua, así como potenciar as augas termais de Caldas de Moledo, e rehabilitar algúns barrios históricos, p.e. en Vila Nova de Gaia.

2. Integración das **variábeis ambientais** no planeamento estratéxico, como é o caso dos planos de Vigo e Pontevedra, que consideran medidas de actuación en relación coa área de influencia. En calquera caso aínda faltan municipios por completar unha rede saneamento básico, pese ao esforzo que se está a levar a cabo en concellos como Viana do Castelo ou Vila Real.

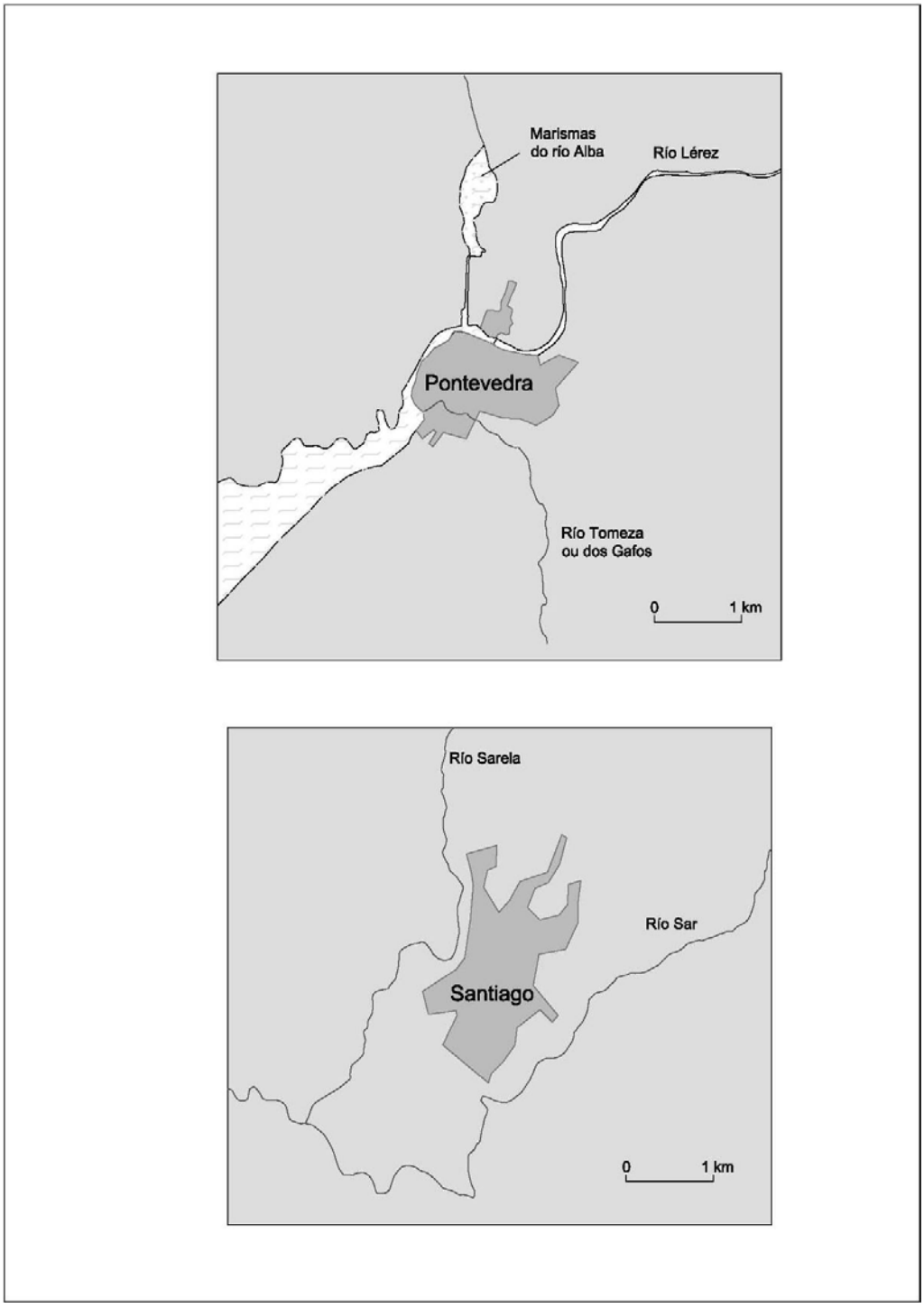
3. Creación de instrumentos de **urbanismo negociado**: p.e. substitución de antenas de televisión por sistemas subterráneos de cable no centro histórico de Guimarães. Prácticas de debate público do planeamento nas parroquias e nas asociacións cívicas antes de presentar un documento formal (p.e. Monforte). Non obstante, existen moitas posibilidades de desenvolver a práctica de gobernanza no planeamento no conxunto do Eixo Atlántico.

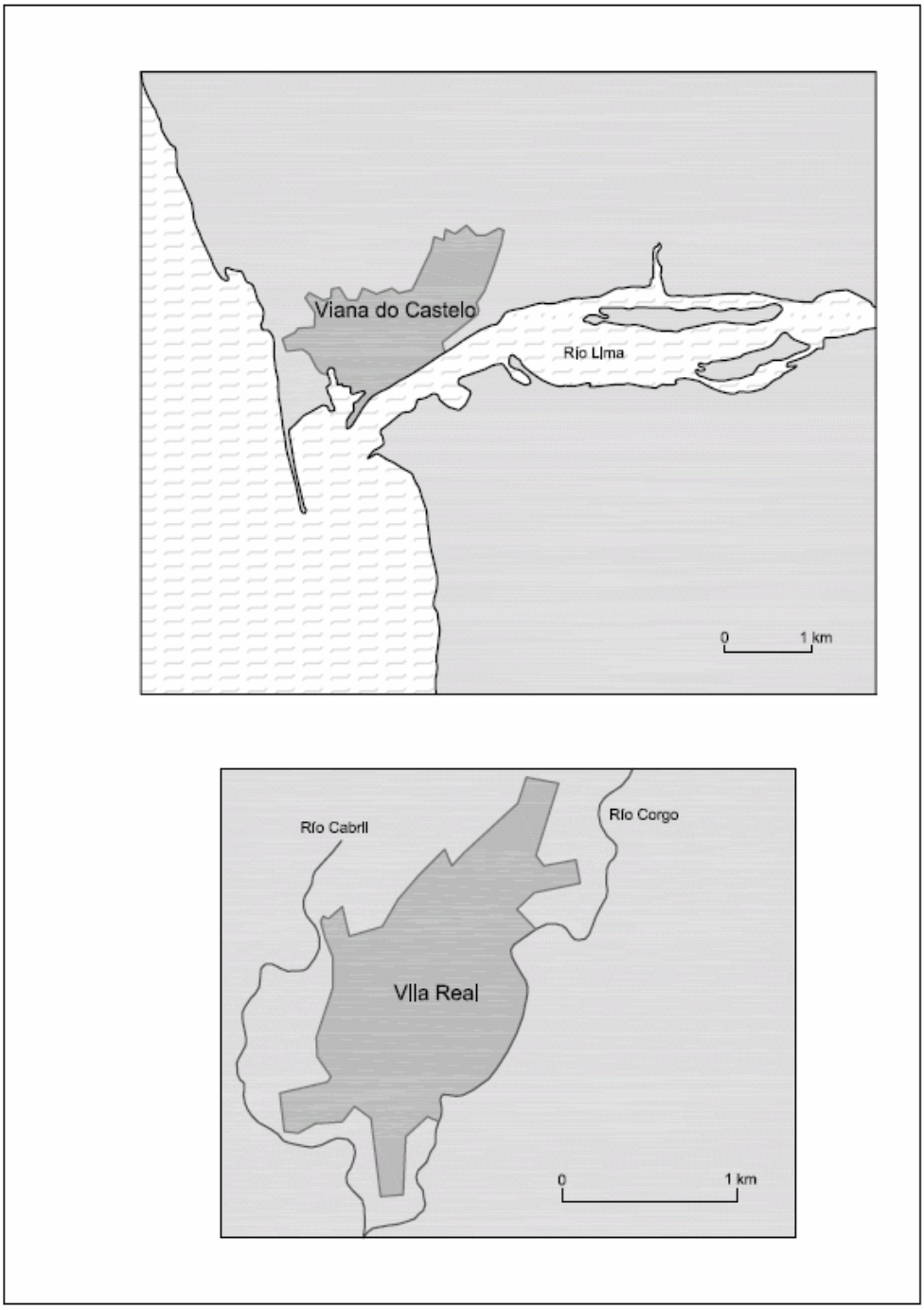
4. Creación de **empresas de vivenda e urbanización**, como é o caso da Empresa Municipal de Vivenda de Santiago (*EMUVISA*) ou a empresa municipal *Vila Real Social* que xestiona a política de vivenda e transporte. Outro caso é a empresa mixta, Sociedade de Reabilitação do Porto (*Olho Vivo*) aprobada no mes de novembro, que se ocupa da xestión da rehabilitación do centro histórico de Porto.

5. Capacidade das cidades do interior para **fixar poboación e evitar o despoboamento**: Bragança, Chaves respecto ao seu municipio, Vila Real respecto á rexión do Douro, as capitais lucense e ourensá respecto ás súas comarcas. En calquera caso esta capacidade de atracción necesita dun maior encadramento intermunicipal, para abordar unha política territorial que favoreza ao conxunto do sistema.

Propostas de actuación:

1. Integrar as augas (ríos, rías, regatos e fontes) na trama urbana construída. Conservar o patrimonio pétreo e a trama urbana histórica nos diferentes lugares das cidades, non só nos centros máis antigos. Figuras 2, 3, 4 e 5.





Os exemplos de Pontevedra, Santiago de Compostela, Viana do Castelo e Vila Real son ben expresivos do que supón unha política de integración das augas fluviais e mariñas na morfoloxía urbana. Esta actuación non debe ficar tan só nunha perspectiva morfolóxica, senón que debe condicionar unha **política ambiental do concello**, por exemplo con sendas peonís (caso de Compostela) ou actividades lúdicas e culturais sobre o propio río e beiras (caso de Pontevedra) e, por suposto, a súa recuperación hídrica (caso de Vila Real ou Viana do Castelo). Os ríos e rías son deste xeito fonte de vida, recurso produtivo e produto para a

mercadoloxía territorial. Uns recursos que permiten desenvolver proxectos de ocio, como é o caso de *Aquaciencia* na lagoa de Doniños, impulsada polo Concello de Ferrol, ou os proxectos de termalismo en Ourense e Chaves, que teñen un enorme potencial no interior e no litoral (talasoterapia)

2. Utilizar mecanismos que permitan asumir o ordenamento territorial como práctica de **participación cidadá**, procurando integrar as metas estratéxicas no planeamento dos usos do solo (plano xeral ou plano director municipal). Construír espazos públicos cidadáns, onde sexa factíbel desenvolver a cidadanía e aumentar a autoestima respecto ao lugar onde se vive (véxase informe en anexo 2 do Libro 1). Así podemos exemplificar as boas prácticas de gobernanza en medidas que desenvolvan canles de seguimento sobre os acordos e compromisos tomados, para o que a Administración debe estar próxima aos problemas (política de descentralización) e favorecer a participación no planeamento dende a confección das metas e non só no período de alegacións. Para isto fai falta unha formación rigorosa, pois o planeamento non se improvisa, o que implica un programa de formación dos "líderes" do movemento asociativo en cuestións de urbanismo, pois este é un dos aspectos máis febeis de cultura territorial no Eixo Atlántico, como se sinalou no capítulo 3.

3. Favorecer o **mercado de aluguer** para persoas mozas. Crear instrumentos de xestión pública da propiedade inmobiliaria a través de políticas activas de vivendas e non só de carácter asistencial. Utilizar as renovacións urbanas para colocar máis vivenda social no mercado. Utilizar instrumentos como nos casos de Porto e Santiago de Compostela para conxugar políticas de rehabilitación urbana e acceso a unha vivenda digna (capítulo 2).

4. Aumentar a **accesibilidade aos servizos urbanos** para a poboación que vive no contorno rural, de tal xeito que o contorno periurbano teña como punto de referencia á cidade. Desenvolver dende instancias urbanas programas de desenvolvemento rural local (véxase capítulo 1). O estudo dos casos de Lugo e Vila Real-Peso da Régua mostra que os factores endóxenos non son quen de xermolar un proxecto de desenvolvemento local se non existe unha axuda externa, ou sexa unha política institucional autonómica, estatal e europea cos orzamentos de seu. Necesidade de artellar un sistema urbano cohesionado e accesíbel para toda a poboación.

II. MARCO XURÍDICO POLÍTICO QUE CONDICIONA O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA URBANO.

Está amplamente aceptada a idea de que o bo goberno e unha estrutura institucional eficaz constitúen unha importante fonte de competitividade rexional. Esta frase extraída do *III Informe sobre cohesión económica e social da U.E.* mostra a importancia que se lle concede á colaboración entre os poderes públicos e as redes sociais.

Na eurorrexión da *Gallaecia* existe unha longa tradición de funcionamento colectivo da gobernanza local. As freguesías e parroquias adoptaron diferentes estruturas de ordenamento territorial colectivo (montes comunais, espazos productivos comúns: muíños, eiras), sen esquecer as loitas que isto supuxo contra dos

poderes caciquís, que provocaron máis dunha revolta en Galiza e Norte de Portugal. O elevado número de asociacións, que se analizou no segundo volume destes estudos, testemuña esta tradición societaria.

Estas fortalezas derivadas do proceso histórico conflúen no momento presenta coa acción dos estados de España e Portugal (Tratado de colaboración de outubro de 2002) e da propia Unión Europea que propón crear un novo instrumento xurídico que lles permita ás autoridades estatais, rexionais e locais resolver os problemas de xestión dos programas e proxectos interfronteirizos (páx. XXX do *Terceiro informe*)

Por outra parte unha das prioridades da U.E. estriba na maior concentración dos seus programas operativos, para evitar a microdivisión local da actuación que dificulta o crecemento de toda o contorno circundante. Por iso o Eixo Atlántico aparece como un sistema estratéxico non só pola complementariedade das cidades, senón pola proxección destas cara ao contorno rural.

PUNTOS FORTES CARA A UN SISTEMA POLICÉNTRICO SUSTENTÁBEL	OBSTÁCULOS QUE DIFICULTAN UN DESENVOLVEMENTO SUSTENTÁBEL
Existencia de mancomunidades e asociación de municipios na *Gallaecia.* Experiencia en proxectos compartidos (p.e. proxecto Atlante, irmandades, Eixo Atlántico). Actitude de organización colectiva en aldeas e parroquias (montes comunais, eiras, muíños, festas). Maior mobilidade intermunicipal e coñecemento de prácticas institucionais doutros lugares. Proxectos de novas normativas (Lei grandes cidades en Galiza, ComUrb e GAM en Portugal) que facilitan o debate sobre o ordenamento local. Concienciación respecto da necesidade da práctica de gobernanza local e da cooperación supramunicipal. Posibilidades de desenvolvemento dos portos marítimos e na ordenación do espazo aéreo (xerarquía funcional portuaria sobre Ferrol-A Coruña, Vigo e Porto-Leixões) e aeroportuaria (Porto e Santiago de Compostela).	Organización municipal do século XIX para dar resposta aos problemas do século XXI . A comarcalización resultou un fracaso no caso de Galiza. Fortes críticas á lexitimidade democrática das GAM e ComUrb das leis portuguesas de 2003. Incoherencias entre asociacións de municipios e agrupacións administrativas de comarcas, Gam e ComUrb. Diferentes leis e normas xurídicas para Galiza e Norte de Portugal. Elevado localismo na identidade local. Desaxustes entre problemas funcionais e capacidade de resposta institucional (falta de orzamentos e competencias). Constatación empírica do deficiente funcionamento dos entes supramunicipais. Fébel participación social nos ámbitos decisorios urbanos. Escasa relación funcional co resto do espazo atlántico. Necesidade de xerarquizar o sistema de acceso ao exterior

O Tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteiriza de outubro de 2002 insta aos concellos do Eixo e a esta mesma asociación a definir os seus obxectivos, estructura xurídica e funcionamento no ámbito europeo. O tratado, como sucedera para o caso da Comunidade Transfronteiriza dos Pirineos (entre España e Francia), permite de conformidade cos artigos 5.2.c) e 9.2 e 10.3 e 10.4, crear grupos de traballo de cooperación transfronteiriza sen personalidade xurídica, pero que asuma o liderado territorial para a programación e xestión de estudos. Ademais o propio tratado permite a creación de organismos con personalidade xurídica de seu, o que constitúe unha oportunidade estratéxica para o Eixo, que se sitúa entre un ámbito de convenio privado entre os concellos e unha institución pública (comisión ad hoc) dentro da Comunidade de Traballo Galiza-Norte de Portugal. En consecuencia, este informe recomenda a posta en práctica dun proceso político e xurídico que:

a) defina as competencias dun **organismo sen personalidade xurídica** que asuma o liderado dos estudos transfronteirizos entre Galiza e Norte de Portugal para impulsar o desenvolvemento

endóxeno, sustentábel e un crecemento urbano policéntrico. Unha estratexia a curto prazo que é compatíbel cunha segunda que

b) prepare para os concellos a documentación necesaria para poder **adaptar os seus Estatutos á luz do Tratado de outubro de 2002** entre o Reino de España e a República de Portugal. Unha adaptación que pode concluír coa creación dunha figura transnacional de ámbito xurídico, pois se corre o risco de que as NUTs III que non son transfronteirizas (p.e. provincias da Coruña e Lugo e distritos de Grande Porto) poden perder a súa representatividade nunha organización deste xeito.

Os exemplos de **boas prácticas** do que estamos a analizar serían iniciativas que se tomaron por concellos para favorecer:

1. A integración en **ámbitos supramunicipais**. Así o estudo realizado en Vilagarcía de Arousa en maio de 1993, baixo a iniciativa dos técnicos e políticos locais, para evitar a segregación deste municipio da comarca do Salnés, segundo prevía o Plano de comarcas. Igualmente o funcionamento das Universidades con diferentes campus universitarios en localidades do Eixo, como no caso da de Vigo con campus en Ourense, Pontevedra e Vigo, ou a de Tras-Os-Montes de Alto Douro con sedes en Vila Real, Bragança e Chaves.

2. A creación de **mancomunidades** con obxectivos específicos. Por exemplo no caso do Vale do Lima con Esposende e Barcelos para solventar o aterro sanitario do lixo, unha política fomentada dende Viana do Castelo. Igualmente dende Vigo ou Ferrol estase a promover unha política de mancomunidades para o transporte metropolitano e no caso de Pontevedra a área de desenvolvemento territorial supuxo un acordo entre esta cidade e tres municipios (Marín, Poio e Vilaboa). No espazo interior a política de concellos como Bragança (Terra Fría) ou Guimarães (Vale do Ave) manifesta unha potencialidade que cómpre potenciar.

3. A política de **descentralización municipal** ten unha maior tradición nas cidades portuguesas, polo recoñecemento xurídico das xuntas de freguesía. No Estatuto de Galiza tamén aparece no seu articulado esta posibilidade, aínda non desenvolvida. Os exemplos de boas prácticas sobre todo nos casos de municipios con grande superficie e con elevado número de freguesías permiten albiscar que é unha política coherente co desenvolvemento local. Pola súa parte en concellos de Galiza, como Vigo, existe unha concellaría de participación cidadá que comezou o labor de descentralización sobre a base territorial das antigas freguesías

Propostas de actuación:

5. Proposta de desenvolver as competencias do Eixo Atlántico como comisión específica dentro da Comunidade de Traballo Galiza-Norte de Portugal ao abeiro das **posibilidades abertas polo Tratado Internacional** entre o Reino de España e a República de Portugal de outubro de

2002 en Valencia (véxase informe en Anexo 6 do Libro 1) e preparar a documentación precisa para crear un organismo con personalidade xurídica de seu.

6. Análise **da reordenación do mapa municipal** a partir das cidades do Eixo, as áreas funcionais existentes, o proceso histórico (asociacións de municipios) e a percepción sociolóxica das e dos veciños (véxase informe en Anexo 5 do Libro 1)

7. **Reordenación dos portos, aeroportos e ferrocarril de alta velocidade** que nos conecte con Europa. Facer unha proposta de xerarquía de portos exteriores que favorezan o comercio marítimo de cabotaxe co resto do espazo atlántico. Organizar os aeroportos da eurorrexión nas demandas de voos de baixo custo e nos destinos rexional, continental e intercontinental.

Como se recomenda nos informes específicos (anexos 7 e 8 do Libro 1) parece necesario artellar un plano aeroportuario para o Eixo que considera dous grandes aeroportos intercontinentais (Santiago de Compostela e Porto) dous rexionais europeos (Vigo e A Coruña) e dous aeródromos locais (Bragança e Vila Real). Igualmente haberá que definir a política dos portos exteriores, finalizando as obras do exterior de Ferrol, cunha situación estratéxica entre o Cantábrico e Atlántico, así como definir polo volume de carga que están mantendo actualmente a viabilidade dos portos da Coruña, Vilagarcía de Arousa, Marín, Vigo, Viana do Castelo e Leixoes-Porto. Igualmente o proxecto de porto exterior da Coruña obrigará a revisar a xerarquía portuaria do Eixo para un futuro inmediato.

Unha política portuaria que está asumida como un dos obxectivos básicos da Unión Europea, co obxectivo de diminuír o peso específico do transporte por estrada, consecuencia da elevada motorización de Europa, o que aínda é máis pronunciado no caso da eurorrexión. Polo mesmo dende os concellos, así como especialmente dende unha asociación intermunicipal, é posíbel tomar medidas conducentes á xerarquización dos espazos portuarios marítimos.

8. Realizar actuación conducentes á potenciación da **intermodalidade**: construción de estacións de autobuses e ferrocarrís integradas (capítulo 6), unir os aeroportos co ferrocarril e co centro da cidade a través de transporte público, conectar os portos co ferrocarril.

III. OS RECURSOS E TECNOLOXÍA PARA O DESENVOLVEMENTO SUSTENTÁBEL NO EIXO ATLÁNTICO.

Durante os últimos 15 anos, dentro dos diferentes programas marco, a Unión Europea favoreceu a investigación aplicada co obxectivo de mellorar a calidade de vida dos seus cidadáns. Así, se tomamos o Quinto Programa Marco (o máis recente xa finalizado), observamos que se estruturou en 4 programas temáticos (Calidade de vida, Sociedade da Información, Crecemento Competitivo e Sustentábel e Enerxía, Medio Natural e Desenvolvemento Sustentábel). O segundo deles, denominado xenericamente GROWTH, é o que nos interesa. Denominado "Promoting competitive and sustainable growth", GROWTH adica 3 das súas 4 accións a aspectos relacionados co transporte e a mobilidade. Debemos diferenciar **dúas estratexias complementarias** no que se refire á mobilidade da poboación:

a) creación dun **modelo de mobilidade urbana** sustentábel. Para isto fai falta estimular o uso do transporte público. Será importante aproveitar os proxectos europeos, como o STCC (Sistema Transporte Colectivo Combinado) que se está a aplicar en dúas cidades do Eixo (Ferrol e Porto) xunto co Consorcio de Transportes da Comunidade Autónoma de Madrid, Toulouse e Cartagena. Un programa que favorece a integración do transporte urbano e interurbano e á aplicación dun mesmo sistema tarifario. Un proxecto que se prevé estender a outras cidades de Galiza[5]

b) desenvolver o **programa ARTS** (Actions on the Integration of Rural Transport Services) que se está a aplicar en oito países da U.E. e na eurorrexión aos pobos e concellos orientais de Ourense (Manzaneda-O Bolo-A Veiga). Trátase de aproveitar o transporte escolar para mobilizar as persoas de maior idade, que teñen problemas de desprazamento.

Entendemos que estas dúas medidas favorecerán a mobilidade da poboación e o seu acceso aos servizos urbanos, en especial aos equipamentos comerciais, sanitarios, culturais. Este proceso, xunto á mellora rexistrada na traza das infraestruturas básicas favorecerán a integración da eurorrexión no sistema de mobilidade europeo.

PUNTOS FORTES CARA A UN SISTEMA POLICÉNTRICO SUSTENTÁBEL	OBSTÁCULOS QUE DIFICULTAN UN DESENVOLVEMENTO SUSTENTÁBEL
Aumento da conectividade por vías de alta capacidade. Rede viaria densa e que estrutura o territorio dende hai séculos. Renovación das estacións de tren e buses. Sistema portuario e aeroportuario que facilita o intercambio exterior. Integración das cidades do E.A. na rede de alta velocidade ferroviaria. Prácticas de proxectos europeos de mobilidade, tanto no medio urbano como rural. Expansión das NTIC entre a poboación, empresas e difusión dende as universidades. Concentración empresarial no transporte	Excesivo eco da opinión vulgar que reduce a mobilidade a un problema de infraestruturas. Falta de hábito no uso do transporte público e elevada motorización, que se relaciona co espallamento da poboación. Ausencia de planeamento estratéxico que saiba integrar modos de transporte diferentes. Aparición dunha fenda dixital entre persoas conectadas á rede telemática e outras que fican ao marxe. Escasa penetración das novas tecnoloxías nos fogares da eurorrexión. Poboación moi vella que desconfía das TIC. Excesivo localismo na demanda de novas infraestructuras.

[5] Así o confirman as declaracións do Director Xeral de Transporte da Xunta de Galicia (Valeriano Martínez) o día 28 de novembro de 2004 na Voz de Galicia.

URXENCIAS DE INFRAESTRUCTURAS.

Non obstante, aínda existen no sistema do Eixo Atlántico un conxunto de obras infraestruturais que son necesarias e urxentes para mellorar a calidade de vida por medio de accións que favorezan a intermodalidade nos desprazamentos de persoas e nos fluxos de mercadorías. Un resumo das obras máis importantes que deberían programarse a través dos Fondos de Cohesión son as seguintes:

Cadro 4: Obras de infraestructuras pendentes de conclusión no Eixo Atlántico.

Concello	Rede Viaria	Ferrocarril	Portos marítimos	Aeroportos
Braga	Mellor conexión a Barcelos-Esposende.	Conexión coa fronteira galega.		
Bragança	Acceso a Sanabria e finalizar autovía A4.	Estudo de enlace co ferrocarril de Ourense-Zamora.		Se espera que poda finalizar a ampliación no 2005.
Chaves	Finalizar A 24 ata Vila Real e conexión coa A-52 (Rías Baixas)			
Guimarães	Integrar os cintos de ronda coas novas autovías.			
Peso da Régua	Finalizar Autovía Viseu-Chaves e conexión con Amarante.	Falta mellorar infraestructura desde Marco de Canaveses.	Ligar o porto fluvial coa A-24.	
Porto	Necesita concluir todo o cinto de conexión metropolitana.	Necesidade de programar plazos construcción metro e conexión con Alta Velocidade.	Conectar porto de Leixoes co ferrocarril de alta velocidade e co aeroporto.	Conexión desde aeroporto ata centro cidade por metropolitano. Proxecto de vós de baixo coste.
Viana do Castelo	Finalizar IC1 e a conexión con Ponte de Lima por autovía.	Bó exemplo de intermodalidade entre estacións de tren e bus.	Ligar porto co sistema de autoestradas.	
Vilanova de Gaia	Falta mellorar accesos á cidade.	Falta metro que conecte con Porto.	Ordenar o espazo litoral. Plano portuario.	
Vila Real	Finalizar conexión con Amarante e Chaves por autovías.			Estudo informativo do aeródromo.
A Coruña	Accesos á cidade desde autovías.	Construcción de tramos A.V. ata Santiago.	Estudo informativo da viabilidade do porto exterior.	Proxecto de vós de baixo coste.
Ferrol	Urxen os accesos ao porto exterior. Sen finalizar autovía ata As Pontes e Vilalba.	Conexión co porto e mellorar vías con Monforte (porto seco)	Primeira Fase. Falta segunda fase e accesos a autoestrada e ferrocarril.	
Lugo	Falta conexión por Autoestrada a Santiago-Ourense.			
Monforte	Urxe accesos ao porto seco. Mellorar conexión a Lugo.	Mellorar estación de ferrocarril: museo ferrovario e centro comercial.		
Ourense	Falta conexión coa saída de Monforte.	Posibilidade de aproveitar trazado de proximidade.		
Pontevedra	Faltan cintos de ronda. Falta enlace coa A-52.	Rede de proximidade con Vigo-Vilagarcía.		
Santiago	Conexión a Noia por autovía.	Estación de intermodalidade.		Conexión co ferrocarril. Proxecto de vós de baixo coste.
Vigo	Nova autovía a O Porriño.	Aínda sen definir saída sur da cidade.	Plano portuario e relocalización de usos.	Proxecto de vós de baixo coste. Terminal de carga.
Vilagarcía de Arousa	Falta enlace coa A-9.	Tren proximidade a Vigo e Santiago.	Enlaces do porto coas autoestradas.	

O impacto sobre o espazo xeográfico destas infraestruturas, así como das estacións intermodais e os denominados portos secos pode ser considerábel, en tanto que permitirán integrar a mobilidade e as infraestructuras de transporte no conxunto de ordenamento territorial. Neste sentido cómpre potenciar as política de I+D, especialmente a partir do labor das universidades, para avaliar os impactos ambientais da creación de novas infraestruturas de transporte, xerarquizar e ordenar os existentes e compensar a hipertrofia do transporte rodoviario.

Os exemplos de **boas prácticas** do que estamos a analizar serían iniciativas que se tomaron por concellos para favorecer:

1. A localización de **estacións integrais de autobuses e ferroviarias**, onde Viana do Castelo é un exemplo paradigmático. As oportunidades doutras cidades son evidentes, pois a distancia existente entre ambas estacións (p.e. Pontevedra, Vilagarcía de Arousa ou Ourense) é escasa e permitiría integrar con movementos peonais baixo teito as plataformas de ferrocarril e autobuses.

2. A extensión do sistema de **tarifación única** que existe na área metropolitana de Porto e que se está estudando na actualidade en Ferrol, para favorecer o intercambio de sistema de transporte e aumentar a porcentaxe de usuarios do servizo público

3. Aproveitar e potenciar as posibilidades das **comunicacións marítimas de pasaxeiros**, tanto para uso cotián como turístico estival, tal como sucede nas Rías Baixas. Isto permitiría ampliar a oferta ao golfo Ártabro, Porto-Viana e polos vales fluviais, como xa se iniciou no ríos Douro e Sil. Unha potencialidade que aumentaría se estivese ligada a comunicación ferroviaria e marítima-fluvial, o que é factíbel.

4. A construción de **cintos de ronda** para diferenciar o tráfico de paso do tráfico local urbano. Unha práctica que se realizou na maioría das cidades do Eixo e que incide nunha maior seguridade viaria e menor presión sobre a circulación urbana.

5. As políticas de **peonalización nos centros históricos**, para poder reservar o patrimonio pétreo e a calidade ambiental dun espazo para o encontro e o paseo. As cidades recuperan así a dimensión de *civitas* e non só a de *urbs*.

Propostas de actuación:

9. Proposta de concluír **a accesibilidade externa** do Eixo e da conexión interurbana por estrada a través das obras indicadas no cadro 4.

10. Xerarquizar as **conexións aéreas** dende unha perspectiva eurorrexional.

11. Potenciar o **tráfico marítimo** de cabotaxe, utilizando e mellorando as infraestruturas actuais

12. A **integración da rede ferroviaria no sistema urbano** das cidades: solución sur no caso de Vigo, creación de novas estacións con plataformas subterráneas que poidan crear un espazo comercial (p.e. en Monforte de Lemos), conexión das redes de proximidades co metro (caso da área metropolitana de Porto)

13. Aproveitar as **vías férreas** como **potencialidade turística** con trens turísticos na liña do Douro-Túa, Ribeira Sacra (Monforte, co espléndido Obradoiro do ferrocarril), o Cantábrico (dende Ferrol pola vía estreita), co Museo de Vilagarcía de Arousa. Iniciativas que implican unha xestión municipal coas empresas ferroviarias.

14. Potenciar os **portos secos** de Monforte de Lemos e Salvaterra-As Neves para o norte e centro da eurorrexión a través dunha boa política de accesos ferroviaria e por estrada que conecte estes centros loxísticos cos portos marítimos

15. Creación dunha rede de **parques e polos empresariais** na eurorrexión, como os do Val do Lima nas liñas de actuación estratéxica dos gobernos de Portugal e Galiza.

A **sociedade da información** xerou no planeta unha profunda fenda entre as persoas e colectivos que teñen acceso ás fontes de información e os que están excluídos. É dicir, os dereitos universais corren risco de estar restrinxidos nunha dobre concepción: só poden participar da plena cidadanía os que teñen recursos económicos (consumidores) e os que teñen acceso aos produtos informativos (usuarios de internet). Por iso mesmo dende algúns poderes locais procúrase facer fronte a esta situación propiciándolles as ferramentas e habilidades necesarias aos seus cidadáns. Isto mesmo é o que sucede nos concellos do Eixo Atlántico, pero nunha situación periférica respecto ás grandes áreas urbanas de Europa central e occidental.

Os exemplos de **boas prácticas** do que estamos a analizar serían iniciativas que se tomaron por concellos para favorecer:

1. A **participación dos cidadáns** a través de locais abertos para utilización gratuíta de internet, como é o caso da Cámara Municipal de Porto na Avenida dos Aliados, ou a proposta de Guimarães de conectar intranet ás xuntas de freguesías coa Cámara Municipal.

2. A creación de **foros en internet** nos concellos de Vigo, Porto e A Coruña

3. A difusión das **novas tecnoloxías** RDSI e ADSL nas cidades do Eixo, relacionando a investigación universitaria coa aplicación tecnolóxica nos municipios (capítulo 7).

4. Creación dun sistema de **xestión municipal** a través da rede informática (p.e. Bragança entre outros concellos, como se aprecia no capítulo 9)

Propostas de actuación:

16. Por unha banda facer un esforzo para **impulsar a creación das páxinas municipais** e impulsar o uso de software libre Lynux e linguaxes tipo php co obxectivo de abaratar custos de mantemento. Igualmente debe buscarse unha imaxe corporativa e un bo posicionamento en Internet a partir da definición de dominios propios ben estruturados e xerarquizados, que sexan capaces de incluír a todos os departamentos, áreas e empresas municipais como subdominios propios. A páxina debe actualizarse e crear xornais dixitais e oficinas de comunicación virtual (véxase capítulo 8)

17. Por outra banda impulsar decididamente **a interactividade** e a comunicación co cidadán a través dos foros de debate, chats, referendos e enquisas que permitan pór en práctica canles de comunicación instantánea e directa entre administración e administrados. Facilitar o acceso a Internet a través da distribución de puntos de acceso gratuíto por toda a xeografía municipal. Impulsar a administración virtual en liña, con sistemas de pago electrónicos universais e tramitación de expedientes con sinatura electrónica. Nesta acción de difusión das novas tecnoloxías entre os cidadáns impulsarase o comercio electrónico promovendo as TIC entre as empresas locais e a definición de páxinas propias para ofertar os seus produtos a través de Internet, así como a alfabetización dixital das e dos cidadáns a través da educación e capacitación no uso das novas tecnoloxías.

IV. ORIENTACIÓN PARA A TOMA DE DECISIÓNS.

O estudo do planeamento urbano nas cidades do Eixo Atlántico manifestou que un dos problemas fundamentais reside na xestión do urbanismo, con importantes retrasos dos programas previstos. Esta falta de seguimento e avaliación do planeamento é, á vez, resultado da falta de cultura urbana racional e da participación cidadá, como da ausencia de instrumentos técnicos que permitan realizar este labor. No capítulo 9 indícase un camiño axeitado para implantar os sistemas de información xeográficos nos concellos do Eixo, seguindo un modelo que xa empezou nalgúns concellos.

A definición deste instrumento técnico está precedido da decisión de considerar as cidades como un espazo ecosistémico, ou sexa como o resultado da interacción de variábeis diversas (físicas, humanas) o que comporta a análise de diversos factores (causas técnicas, decisións intencionais). No capítulo 10 defínese un modelo de cidade compacta, complexa e sustentábel, para que poda desenvolver a súa potencialidade nun sistema que tamén debe reunir os mesmos requisitos. Este modelo teórico, eixo básico da política urbana europea, permite realizar esta análise DAFO.

PUNTOS FORTES CARA A UN SISTEMA POLICÉNTRICO SUSTENTÁBEL	OBSTÁCULOS QUE DIFICULTAN UN DESENVOLVEMENTO SUSTENTÁBEL
Diversidade funcional das cidades do Eixo. Contornos rurais con alta potencialidade sustentábel. Incremento dos investimentos públicos en infraestructuras do ciclo do auga, enerxía e telecomunicacións. Aumento da sensibilidade pública sobre o desenvolvemento ecolóxico. Patrimonio histórico cultural sustentábel.	Un modelo de crecemento urbano arredor da propiedade inmobiliaria. Falta de formación educativa no uso das novas tecnoloxías da información. Excesivo localismo e falta de visión eurorrexional. Necesidade dun maior compromiso co planeamento urbanístico. Escasa dimensión das oficiñas de xestión municipal

Os exemplos de **boas prácticas** do que estamos a analizar serían iniciativas que se tomaron por concellos para favorecer:

1. A creación dunha **base de datos con referencia territorial** para xestionar o crecemento urbano e definir os volumes construtivos (p.e. Bragança, Ourense)

2. A creación de **observatorios urbanos estratéxicos** que permitan definir as prioridades na xestión urbana (p.e. A Coruña)

3. A creación de sistemas de **xestión** do ciclo da auga e da recollida do lixo dende unha perspectiva **supramunicipal** (p.e. Viana do Castelo e o Val do Lima)

4. O investimento municipal, reforzado polos Fondos de Cohesión europeos, en **infraestruturas**. Por exemplo, en Bragança pasaron do 10% para o 70% de rede de esgotamentos no última década do século XX.

5. Creación de **foros virtuais municipais** onde se formulan estratexias interurbanas (p.e. Vilagarcía de Arousa: integración das áreas do Salnés e Vigo-Pontevedra)

6. Creación de eixos de crecemento que ensarillen a dinámica edificatoria con novos recursos empresariais. Así no caso de Viana do Castelo coa construción dos parques empresariais en eixos de comunicación:a)para Ponte de Lima. (Lanheses) expansión urbana (Meadela), Vila Fría (ao sul) e Barroselas (tamén ao sur).

Propostas de actuación:

18. A avaliación das posibilidades de crecemento permite albiscar unhas especializacións complementarias das cidades, así como descobre qué obstáculos aparecen no seu potencial de desenvolvemento local:

Cadro 5: Resume perfil cidades e actuacións positivas.

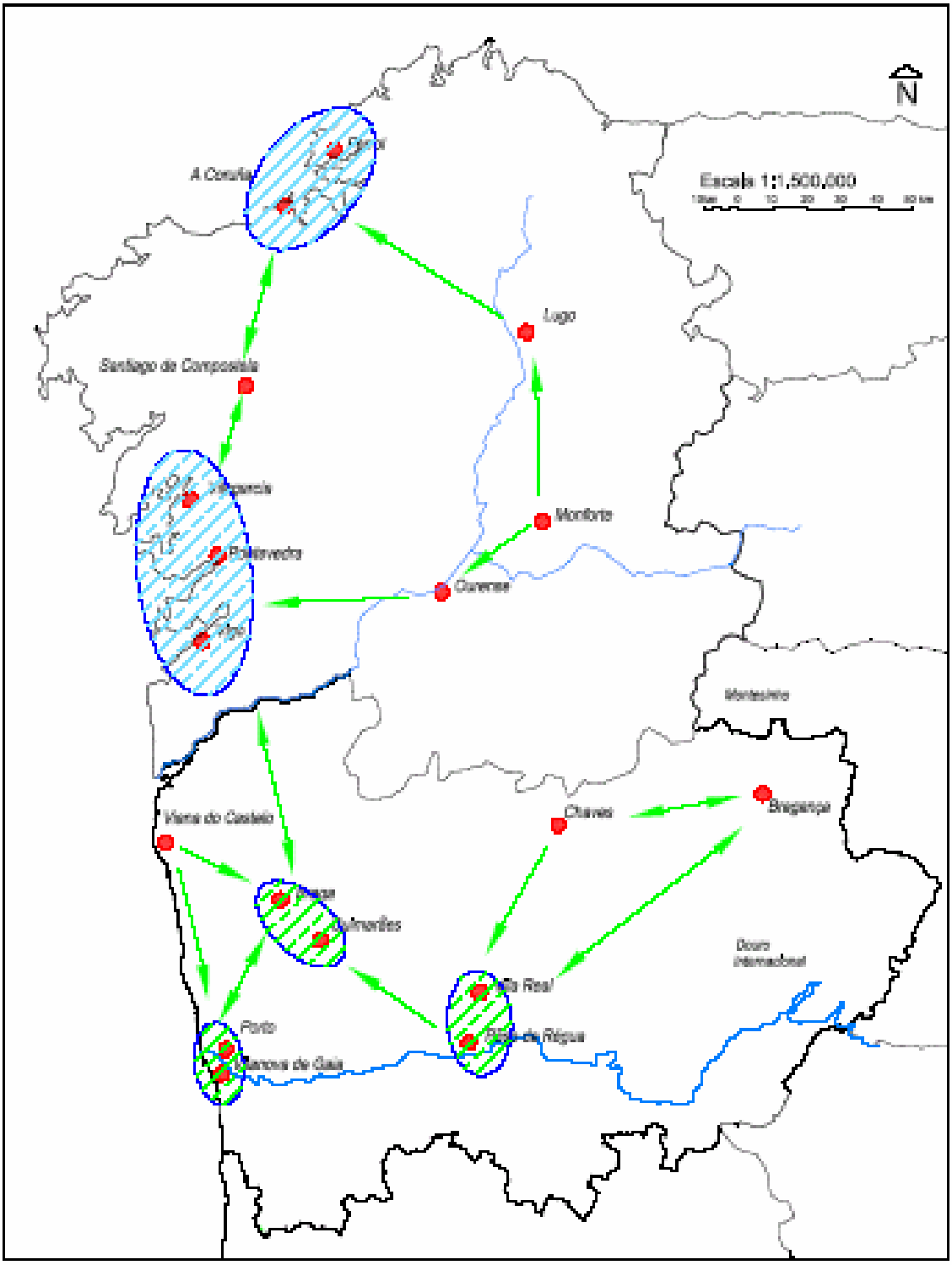
CIDADE	FEBLEZAS/OBSTÁCULOS PARA DESENVOLVEMENTO	POTENCIALIDADES	PERFIL FUNCIONAL E ACTUACIÓNS
Braga	Escasa innovación tecnolóxica. Pouco artellamento comarcal. Escasa especialización servizos a empresas.	Poboación nova e con gran dinamismo. Impacto universitario.	Cidade capital de servizos para o Minho. Peonalización centro positiva para a imaxe.
Guimarães	Crise sector textil. Espallamento poboamento nunha gran superficie. Saneamento do ciclo auga deficiente.	Descentralización policéntrica a través Xuntas de Freguesía. Identidade territorial da capital. Proxectos impacto: Atlante (Patrim.Human)	Capital histórica e monumental, centro industrial do AVE. Planeamento social territorial.
Bragança	Enorme superficie con gran número de asentamentos. Baixa densidade. Avellentamento e pouca accesibili-dade externa (Portelo, Quintanilha, aeródromo)	Referencia de cidade ecolóxica e de integrar pedra+augas. Pulo do centro urbano comarcal.	Capital de servizos para Trás-Os-montes. Planeamento estratéxico ben definido.
Chaves	Illamente fronteirizo (escasa conectividade con Verín-Ourense por transporte público) Escaso dinamismo comarcal.	Programa Polis definido. Potencialidade turístico (Chaves-Vidago). Innovación empresarial.	Centro loxístico frontei-rizo. Centro turístico de termalismo. Necesita mellor accesibilidade externa desde Porto.
Porto	Escasa funcionalidade metropolitana Necesidades de rehabilitación no centro histórico. Problemas de mobilidade na área metropolitana.	Transporte intermodal logo da apertura metro Gran accesibilidade exterior. Internet para veciños.	Cidade capital de servizos para o Norte de Portugal. Anovamento na Sociedade da Información.
Vila Nova de Gaia	Escasa integración das freguesías rurais na Area Metropolitana. Problemas de conectividade con Porto.	Gran dinamismo da área urbana. Proxeccción industrial. Poboación nova.	Capital complementaria de Porto. Imaxe do río Douro sobre as adegas. Valor crecente do espazo marítimo.
Viana do Castelo	Escaso dinamismo nas freguesías. Mala comunicación con Galiza.	Boa relación con Porto. Potencialidade como capital do val do Lima.	Calidade urbana no centro e capital comarcal (Val Lima) Cidade portuaria e de lecer.
Vila Real	Escasa cualificación laboral e nivel de ensino insuficiente. Mala accesibilidade exterior (falta acabar A4 con Porto)	Impacto da Universidade UTAD e administración do distrito.	Capital do Alto Douro. Polo de referencia no interior.
Peso da Régua	Escasa densidade demográfica e moito peso do sector rural.	Turismo fluvial no río Douro. Conexión co sector vinícola.	Centro de referencia para o turismo fluvial.
A Coruña	Problema de artellamento comarcal. Saturación parque empresarial e limitación de infraestructuras.	Desenvolvemento do Observatorio Estratéxico Imaxe de cidade moderna. Accesibilidade exterior.	Capital de servizos no Norte de Galiza. Renovación do borde litoral.
Ferrol	Crise industrial do sector marítimo. Estrangulamento da conexión porto-ferrocarril e autopista.	Porto exterior próximo a un corredor internacnal. Mellora da conexión co exterior e na comarcal (estudo piloto)	Cidade industrial que diversifica actividades (porto exterior, gas, universidade)

CIDADE	FEBLEZAS/OBSTÁCULOS PARA DESENVOLVEMENTO	POTENCIALIDADES	PERFIL FUNCIONAL E ACTUACIÓNS
Santiago	Excesiva dependencia do sector servicios (turismo, capital admtr., universidade)	Simbolismo da capital de Galiza. Bo nivel de accesibilidade exterior.	Cidade de servizos como referente de Galiza Participación cidadán no Planeamento territorio.
Pontevedra	Escaso dinamismo industrial. Falta de proxectos empresariais.	Cidade de servicios atractiva para o visitante. Peonalización e recuperación urbana	Cidade complementaria da área urbana das Rías Baixas. Centro de servizos.
Vigo	Falta de proxecto definido de cidade. Imaxe conflictiva de tres poderes (porto/concello/Zona Franca). Sen acabar proxecto emblemático (abrir Vigo ao mar)	Creación de entes supramunicipais (Manc) entidades de cohesión urbana (Fundación ProV Relación con N. Portug.	Capital industrial e de servizos para antiga zona fronteiriza. Referente para o exterior.
Lugo	Poboación moi avellentada. Escaso dinamismo comarcal. Pouca diversidade de actividades innovadoras. Unhas parroquias rurais pouco conectadas coa capital.	Cidade histórica, servi-cios, ecolóxica. Boa conectividade co resto do Eixo.	Recuperación beiras do Miño. Relación entre Planeamento e proxectos Definir posición ante rural.
Monforte	Escaso dinamismo demográfico. Non hai iniciativas empresariais. Excesivo peso do sector rural.	Potencialidade como centro comarcal da Ribeira Sacra. Iniciativa da Admstr co Porto Seco.	Definición do Plano Xeral de Ordenamento Conexión por autovía con Lugo e Chantada.
Ourense	Problemas de estructura comarcal (Barbadás, Aguiar) Pouca innovación tecnolóxica nos sectores productivos.	Recuperación do centro hco. Coa imaxe das Burgas. Referencia para Norte Portugal.	Definir imaxe de cidade de servizos desde identidade local. Mellorarintermodalidade.
Vilagarcía de Arousa	Periurbanización difusa. Problemas de ordenamento de usos do solo.	Centro comarcal de apoio a área urbana das Rías Baixas. Dinamismo do Salnés.	Boa comunicación da información territorial. Definir capacidade de cabeceira comarcal.

19. Desenvolver **un sistema urbano complementario**, onde se artellen espazos metropolitanos, centros de desenvolvemento comarcal e núcleos do interior que teñan capacidade para fixar a poboación local. A este respecto, como se recolle no capítulo 3, deben considerarse as directrices territoriais de Galiza e Norte de Portugal, que están en fase de definición.

A figura 6 recolle esta proposta síntese do artellamento territorial para o sistema urbano do Eixo Atlántico na liña do desenvolvemento sustentábel e policéntrico europeo. Esta proposta permite reforzar a calidade de vida urbana desde a cohesión intra-rexional.

Figura 6: Mapa de áreas urbanas funcionais do Eixo.



20. **Integrar as diferentes figuras de planeamento** nunha imaxe didáctica do modelo de cidade e sistema urbano que se quere desenvolver. Por exemplo, relacionar o planeamento estratéxico, o urbanístico, a Axenda21, a auditoría urbana e os diferentes planeamentos sectoriais. Dar conta dos modelos de cidades no sistema do Eixo en relación coas directrices de ordenamento territorial previstas pola Xunta de Galicia para esta Comunidade Autónoma e polo goberno de Portugal para a Região Norte.

V. XESTIÓN DAS ORIENTACIÓNS ESTRATÉXICAS.

Un informe estratéxico non ten a capacidade normativa do planeamento estratéxico, pero facilita a toma de decisións. En primeiro lugar debe clarificar a posibilidade de executar estas medidas dende as diferentes instancias administrativas, asumindo o reto enunciado pola Comisión Europea da necesidade de mellorar a eficacia na xestión das administracións públicas. Esta eficacia administrativa ten o seu xermolo e principio democrático básico na **iniciativa municipal**, como consecuencia das competencias dos concellos do Eixo, como se recorda no capítulo 4 e anexo 6 deste primeiro libro e na

Carta Europea da Autonomía Local. En consecuencia, as orientacións para a xestión son instrumentos para poder programar conxuntamente infraestruturas e servizos que podan ser co-financiados polos Fondos Europeos.

Neste sentido os devanditos fondos son programados basicamente dende as administracións do Estado, contando coa colaboración das restantes administracións. No caso da Eurorrexión existe unha Comunidade de Traballo Galiza-Norte de Portugal que define as prioridades deste territorio, pero onde os niveis das competencias son diferentes, pois a Xunta de Galicia posúe capacidade lexislativa e de execución como consecuencia do seu Estatuto de Autonomía, o que non sucede no caso do Norte de Portugal, onde a Comisión de Coordinación e Desenvolvemento só é un órgano de descentralización administrativo. Dentro da Comunidade de Traballo existe unha comisión específica para o desenvolvemento rexional dende as cidades (O Eixo Atlántico) que ademais está constituída como asociación de municipios galegos e portugueses como entidade de ámbito privado.

Como mantivemos ao longo destas conclusións entendemos que sería moi positivo desenvolver as posibilidades que concede o Tratado Internacional de Valencia, de outubro de 2002, para a **cooperación transfronteiriza interestatal**, así como aproveitar os enunciados da Comisión Europea no sentido de favorecer a creación de entidades supraestatais. Polo mesmo o Eixo Atlántico ten unha situación moi favorábel para converterse nunha asociación de municipios transfronteiriza con importante valor engadido para o desenvolvemento rexional.

Esta asunción de competencias permitiría desenvolver unha triple xestión de obxectivos estratéxicos:

a) Potenciar a rede de colectivos e asociacións cívicas que favorecerían a **gobernanza** local. A este respecto existen exemplos de boas prácticas nalgúns concellos do Eixo, como se mostrou, que

deben ser o guieiro da **construcción dun espacio público cidadán**, obxectivo de calquera política europea. *Construcción da Europa dos cidadáns*.

b) Desenvolver **accións conxuntas** entre concellos do Eixo para desenvolver sinerxias de mellora na calidade do emprego, dos servicios e equipamentos públicos, das infraestructuras urbanas, non só entre os concellos do Eixo, senón tamén sobre os municipios da área urbana funcional. *Complementariedade e sinerxias territoriais*.

c) Constituirse en punto de referencia para a **xestión de planeamento territorial** euro-rexional. A este respecto as Directrices de Ordenación do Territorio de Galiza e o Programa Operacional Rexional do Norte xa recollen a necesidade de potenciar accións integradas de carácter territorial, onde as cidades constitúen os puntos neurálxicos da difusión das pautas de crecemento. *Papel de liderazgo rexional*.

A construción da Europa dos cidadáns era o obxectivo inicial do Eixo Atlántico cando se constitui no ano 1992. A complementariedade das accións territoriais foi un elemento básico da definición desta asociación de municipios nos estatutos orixinais, como tamén logo da súa modificación. Todo isto leva a configurar ao Eixo como un ente que procura o liderado rexional a través de programas de políticas concretas. Por iso no cadro 6 seleccionamos aquelas medidas, que xunto coas que aparecerán nos libros segundo e terceiro, deben facilitar este labor que se asume como reto intermunicipal.

Cadro 6. Medidas prioritarias no desenvolvemento policéntrico e sustentábel do E.A.

Medidas actuación (número citado no texto anterior)	**Promotores**	**Interlocutores**	**Fondos Europeos para co-financiar**	**Documentos dos E.E.**
1 e 20. Modelo de desenvolvemento sustentábel	Eixo Atlántico. Concellos, Axendas 21	Xunta de Galicia CCDR Norte	Fondos Cohesión. Auditoría urbana e implantación Axenda21	Capítulo 10 e anexo 3
2. Goberno local no planeamento municipal	Os concellos do EA	O tecido social	Urban. FEDER e FSE (acceso e igualdade)	Anexos 2,5 Capítulo 1
3. Goberno local: mellora urbana	Os concellos do Eixo	Xunta de Galicia. Goberno Portugal	Urban. FEDER. Estudo áreas urbanas con problemas	Capítulo 2
4. Aumentar a accesibilidade dos espazos rurais	Eixo Atlántico. Comunidade de Traballo	Xunta de Galiza. Goberno de Portugal	Aplicación programa ARTS (mobilidade no rural) nas periferias de Monforte, Peso da Régua, Chaves, Bragança, Vila Real)	Capítulo 6
5. Definir Eixo Atlántico como institución transfronteiriza	Eixo Atlántico	Goberno Portugal e Goberno España (Tratado de outubro 2002)	Autoridade transfronteiriza europea. FEDER. INTERREG	Anexo 6 e capítulo 4

6. Goberno local municipal	Os concellos do EA	Xunta de Galicia. Goberno Portugal	FEDER. Interreg.	Capítulo 4 Anexo 6
7 e 8. Ordenar o transporte metropolitano	Concellos do Eixo metropolitanos	Xunta de Galiza. Goberno de Portugal	Fondo Cohesión. Aplicación ás cidades de Galiza (agás Monforte) e a Porto-Gaia, Braga-Guimarães, Viana) do transporte combinado (tren/bus)	Capítulo 6
9. Conexión co exterior por estradas	Eixo Atlántico e Comunidade Tr	Gobernos de España e Portugal	FEDER. Conexión Peso-Vila Real-Chaves-A 52; Bragança- A52	Introducción, capítulos 1 e 6
10. Xerarquía aeroportuaria	Eixo Atlántico	Gobernos de España e Portugal	Definir Porto e Santiago de Compostela como centros intercontinentais	Capítulo 5 e Anexo 8
11. Xerarquía portuaria	Eixo Atlántico	Gobernos de España e Portugal	FEDER. Finalizar porto de Ferrol con accesos no 2005	Capítulo 5 e Anexo 7
12. Conexión exterior ferroviaria e mellora da rede interior	Eixo Atlántico, Comunidade de Traballo	Gobernos de España e Portugal	FEDER. Saída Sur de Vigo, Finalizar Eixo Ferrol-Gaia. Conexión coa Meseta. Mellora de Porto a Peso da Régua e Vila Real	Capítulo 6 e Anexo 7
13, 14, 15. Recursos endóxenos para a sustentabilidade	Eixo Atlántico	Gobernos da Xunta de Galicia, Portugal, Confederación empresarios.	FEDER, Interreg	Introducción, Capítulo 7
16. Implantación da Sociedade da Información	Eixo Atlántico, CEER, concellos	Xunta de Galicia CCDR Norte. Universidades	FEDER e FSE Crear foros e puntos de intranet de acceso gratuíto.	Capítulos 7, 8
17. Implantación Sistemas de Información Municipal	Eixo Atlántico. Concellos	Xunta de Galicia CCDR Norte	FEDER. Implantación S.I.X no 2005-06 a todos os concellos	Capítulo 9
18 e 19. Crecemento policéntrico equilibrado	Comunidade Traballo+Eixo Atlántico (os concellos)	Xunta de Galicia CCDR do Norte de Portugal. Goberno de Portugal	Desenvolver Directrices no 2005. FEDER.Interreg.Crecemento sustentábel	Capítulos 1, 2 e 3 Anexos 2, 3, 4, 5

A visibilidade do Eixo Atlántico manifestaríase deste xeito nunha triple acción, o que facilitaría a eficacia na xestión dos fondos europeos de desenvolvemento rexional e social. Igualmente tería a capacidade de influír nas decisións dos gobernos estatais para priorizar os fondos de cohesión sobre as principais infraestruturas rexionais, evitando o forte localismo da estrutura municipal. Como se indicou no inicio

deste capítulo aínda a metade dos fondos europeos en Galiza e máis de dúas terceiras partes en Portugal son xestionados pola administración central en colaboración con outras institucións, entre as que un pacto intermunicipal ten unha relevancia máxima.

Como se deu conta no libro 1 destes segundo estudos estratéxicos, o territorio humanizado está sometido a unha presión constante entre os proxectos do poder institucional e os intereses das empresas particulares. A potencialidade dos recursos endóxenos desta vella rexión ibérica é moi grande e mostrou unha gran flexibilidade para adaptarse ás novas demandas do sistema produtivo. Estamos no intre de definir os novos retos e para isto hai que escoitar a voz do territorio, que non é outra que os desexos e anceios do pobo que vive e o transforma co seu labor cotián.

CAPÍITULO 2

AS POLÍTICAS SOCIAIS NO SISTEMA DE CIDADES DA EURORREXIÓN GALIZA-NORTE DE PORTUGAL

Xan Bouzada Fernández

Universidade de Vigo

De entre os tres libros do presente Estudo, o segundo libro é o que presenta unha maior diversidade interna incrementada pola autonomía analítica da que gozaron, máis alá dos evidentes requirimentos de coordenación, os diversos expertos que se encargaron de elaboralos. O libro inclúe sete diagnósticos diferentes que abordan outros tantos aspectos relativos ás políticas sociais e de xestión municipal nas que en maior ou menor medida se atopan implicadas todas as cidades do Eixo Atlántico.

Fique dito tamén aquí que o resumo conclusivo e propositivo do libro segundo será abordado, en congruencia co que vimos de afirmar, distribuído nas setes partes que o integran: Políticas culturais, Saúde, Educación e cidadanía, Asociacionismo, As políticas sociais para a igualdade, A Igualdade de oportunidades na perspectiva de xénero e a Xestión municipal.

Para cada un dos capítulos estableceuse un modelo semellante de presentación da información consistente en tres partes. En primeiro lugar incluíuse unha introdución xenérica de carácter conclusivo, a continuación un diagnóstico tipo DAFO (Debilidades, Ameazas, Fortalezas e Oportunidades) e en terceiro lugar achegouse un derradeiro apartado de propostas derivadas das análises efectuadas.

Debemos subliñar tamén que a condición de estudo *estratéxico* tentamos que se transparentase de xeito particular a través dos estudos de caso efectuados así como con base na realización de diversas entrevistas e recollidas

de información a responsábeis municipais e expertos diversos que nos prestaron o seu apoio ao longo da realización das investigacións nas que derivaron os sete capítulos que aquí se inclúen.

CAPÍTULO I

As políticas culturais municipais no sistema de cidades da Eurorrexión

Conclusións

O conxunto do traballo que presentamos móstranos a situación das políticas culturais no sistema de cidades do Eixo Atlántico permitíndonos constatar como este sector goza dunha considerable vitalidade nunha eurorrexión que conta cun denso legado patrimonial, cultural e histórico. As características específicas da eurorrexión como un territorio que conta cun denso legado patrimonial e cultural no que aconteceu un proceso de modernización relativamente tardío que está a provocar un marco de oportunidade particularmente suxestivo nun momento de profundas mudanzas tanto no alcance coma no protagonismo dos procesos de comunicación (medios de comunicación, industria audiovisual, turismo, etc.) e da cultura (a industria audiovisual e mediática como industria cultural, o auxe do consumo cultural así como o das actividades de lecer vencelladas á cultura.). Como derivación dese proceso e das profundas transformacións socioeconómicas da postmodernidade, a cultura acadou unha importancia económica cada vez maior, a cal devén estratéxica no contexto da sociedade da información e da cultura. Por outra banda, o incremento dos niveis educativos e da socialización no consumo de produtos culturais, propio das xeracións máis recentes, crea unha situación privilexiada tanto nas súas oportunidades como nos seus desafíos. Estas mesmas oportunidades constitúen sen dúbida tamén unha chamada de atención acerca da esixencia de redefinir dende os actores públicos locais a responsabilidade política da defensa dos dereitos democráticos nese novo ámbito constituído pola *cidadanía cultural,* como un dos máis recentes espazos nos que a sociedade occidental deu en continuar o seu camiño en consonancia coa vella aspiración ilustrada igualitaria.

A análise efectuada sobre das políticas culturais municipais permitiunos observar a vitalidade dun ámbito de xestión que presenta unha estimábel variedade de modelos nos que resaltan aqueles que acadaron uns maiores niveis de integración e de complexidade. Certamente, moitas cidades do Eixo atópanse lonxe xa dunhas políticas simplemente orientadas ao desenvolvemento de programas de difusión e de apoio ao tecido socio-cultural, tendo apostado por experimentar fórmulas de maior complexidade e ambición para mellor avanzar na vella utopía factíbel do desenvolvemento cultural das súas comunidades. Neste senso pode observarse como algunhas cidades teñen xa unha clara conciencia de que a simple promoción estática de produtos culturais susceptíbeis da súa transmisión vía espectáculos, con ser unha parte importante do proceso, non é suficiente. Tamén entre nós, a precisa democratización do acceso e a contemplación das grandes obras culturais é un camiño para unha aspiración máis fonda de desenvolvemento cultural no camiño de acceso a unha cidadanía cultural. Neste senso, se algunhas experiencias como o Forum de Barcelona, ou máis recentemente, o deseño de actividades efectuado pola cidade irlandesa de Cork para celebrar a súa capitalidade cultural, representan un esforzo pleno de suxestións; Barcelona dende as novas esixencias dos ideais globais e Cork dende a apertura multicultural europea e a esixencia de reconstruír a cultura como un proceso que trascende o simple consumo de espectáculos culturais. Dentro do sistema de cidades da eurorrexión non podemos mantemos, nin debemos manternos

alleos aos novos enfoques e aos novos desafíos aos que nos confronta o quefacer político cultural municipal. Certamente, a eurorrexión é substancia e casa última da grande metáfora da vella Europa no devalar da súa ruta Xacobea. Nese senso, o desafío de reescribir o libro da historia, o patrimonio e a cultura, nun tempo de ambicións globais e nunha terra de profundas raíces, constitúe un desafío e un estímulo. En consonancia coas liñas orientadoras da Unión Europea o quefacer cultural ten neste tempo que asumir unha aposta de experimentación e transformación que abra para a cultura novas vías e que permita reinterpretar os vellos modos de coñecer e transmitir o coñecemento. Un quefacer cultural sensíbel e aberto tanto para atraer o apoio e a colaboración dos grandes actores privados coma parceiros e mecenas, como tamén hacia aqueles creadores e emprendedores máis fráxiles, pero que de cada vez con maior transparencia están a arrequecer o perfil cultural e urbano dunhas cidades, as nosas, que teñen a capacidade preciosa de poder conxugar unha fonda riqueza cultural e patrimonial cunha viva capacidade creativa e imaxinativa. O *patrimonio tanxible e intanxible* da eurorrexión constitúe un legado cultural precioso a facer valer na sociedade global da cultura e da comunicación.

A historia recente das nosas cidades ten marcado, no ámbito da concepción e o deseño de novos equipamentos, un fito histórico particularmente dinámico e fecundo. Nestas dúas últimas e intensas décadas, as políticas municipais de creación de equipamentos teñen transitado dende un esforzo municipal pola cobertura de necesidades culturais e socio-culturais básicas a todo un despregar de concepción e deseño de novos espazos que, mesmo sen que sempre se vise recompensado cos resultados procurados, conseguiu en todo caso subliñar o feito relevante de que a eurorrexión está a converterse cada vez con máis forza nunha unidade internamente dinámica na que os veciños do Norte de Portugal saben gozar dos espazos culturais das vilas galegas ao mesmo tempo que os galegos se deleitan co patrimonio, os programas culturais e as exposicións artísticas das cidades situadas máis alá do Miño. Quizais o camiño xa andado o que agora está a demandar é precisamente a pertinencia e a conveniencia de integrar esforzos e repensar os proxectos dende unha realidade obxetiva común na que debe mandar a procura de sinerxias e de complementariedades.

Tamén hai un camiño importante a andar no que atinxe ao desafío participativo de afondamento democrático que debe orientar unha política cultural nestes inicios do século XXI. Se o labor de implicación de axentes culturais nas dinámicas municipais ten transitado camiños algo distintos, case sempre favorábeis aos nosos veciños portugueses, xusto é recoñecer tamén que en Galiza se leva realizado un traballo estimábel de creación de novos públicos xeralmente moi sensíbel respecto da trascendencia da socialización nas prácticas culturais dos sectores infantís. De todos os xeitos existe un desafío común pendente na esixencia de promover modos máis decididos, e máis orixinais, de apoio a creadores e a novos emprendedores culturais.

Neste senso, a eurorrexión ten un potencial pouco explotado de traballo en común, de intercambio de experiencias, de maximización e racionalización de recursos culturais a todos os niveis que debe aspirar a aproveitar de xeito fluído tanto as oportunidades que derivan das novas orientacións políticoculturais da Unión Europea, como aqueloutras susceptíbeis de ser definidas e mobilizadas de xeito sinérxico entre as cidades da Eurorrexión.

Para precisar e darlles contido ás presentes conclusións incluiremos a continuación un cadro DAFO no que a través do afondamento nas Debilidades, Ameazas, Fortalezas e Oportunidades, relativas ás políticas culturais municipais que foron detectadas ao longo do estudo, pretenderemos non só resumir as grandes liñas observa-

das senón tamén sentar algunhas bases suficientemente sólidas que nos permitan estabelecer un marco inicial de propostas a modo de colofón do presente capítulo deste IIº Estudo estratéxico.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
- A eurorrexión defínese pola posesión dun rico patrimonio histórico e cultural. - Obsérvase a instauración e a consolidación crecente de políticas culturais municipais - A tendencia resulta observable sobre de todo nas cidades máis grandes e naquelas de maior peso patrimonial e político. - Sobre de todo soen consolidarse liñas de programación cultural e eventos de prestixio. - No sistema de cidades do Eixo detéctase a existencia dun estimable dinamismo e orixinalidade no proceso de creación de novos equipamentos culturais que segue dúas liñas: 1) a procura dunha rede standarizada e suficiente de equipamentos a nivel de ciades medias e 2) a aposta pola concepción e construcción de equipamentos-signo orixinais naquelas cidades máis grandes e de maior peso político. - En xeral, existe unha clara sensibilidade a favor da descentralización de recursos equipamentais hacia as zonas rurais e barriais urbanas periféricas. - Algunhas cidades medias cabeceiras de comarca empezan a constituirse en referente da vida cultural do seu entorno. - As estratexias de comunicación e publicitación das programacións culturais coidanse cada vez máis. Nas webs das cidades os contidos de cultura soen ser claros, útiles e actualizados. - A actividade cultural actual ten favorecido unha estimable creación de novos públicos tanto nas programacións como nos equipamentos socio-culturais. - Existen experiencias eficientes de creación de novos públicos entre sectores concretos como a infancia ou a familia. - verán soe ser o tempo privilexiado para as actividades culturais. - Existe un interés crecente da poboación polas actividades culturais. - Constátase unha razoable tendencia á diversificación das temáticas culturais e artísticas abordadas nas programa-	- Existe unha conciencia limitada acerca da grande potencialidade cultural da Eurorrexión - As políticas culturais municipais non sempre acadan un nivel satisfactorio de definición e integración . - Unha debilidade comparativa do Norte de Portugal respecto de Galicia remite á ausencia duns actores culturais parapúblicos como son as caixas de aforros. - Existe unha conciencia bastante xeralizada en cidades medias acerca das limitacións orzamentarias como eiva importante. - Detéctase a existencia de déficits nos modelos de políticas culturais municipais así como fallas de integración e de coordenación de ámbitos e sectores. - Existen déficits equipamentais sobre de todo en cidades medias tanto de carácter central (culturais e artísticos) coma periféricos (socioculturais), ao tempo que de tipos diferentes: cines (Portugal), bibliotecas (Galicia), etc. - Ao mesmo tempo detéctanse tamén algúns vicios de "equipamentalismo" que provocaron a posta en funcionamento de proxectos pouco consistentes. - Existe un risco de concentración de recursos nos grandes núcleos urbanos que dificulta un modelo de rede a nivel de recursos. - Algunhas programacións e a liña de actividade dalgúns equipamentos adoecen de falta de coherencia . - Respecto dos museos obsérvanse fallas de integración na rede existente na eurorrexión ao tempo que sería preciso revisar o modelo actual dos museos locais a nivel de concepto e contidos. - Os déficits actuais dalgunhas políticas culturais municipais e de cooperación eurorrexional limitan a posibilidade de desenvolver estratexias de comunicación e imaxe de cidades que aproveiten sinerxias a nivel da eurorrexión. - A información cultural contida nas webs municipais

FORTALEZAS	DEBILIDADES
cións e nas políticas de acción cultural. - Empeza a haber concellos que experimentan novas liñas de acción cultural alentando e apoiando a innovación, a experimentación e a formación e promoción dos creadores locais. - Constátase como en xeral os concellos tenden a xestionar con rigor e eficiencia os recursos asignados a cultura - Obsérvase a existencia xeralizada de liñas de apoio ás asociacións culturais - Apréciase un protagonismo crecente dos actores culturais privados e de novos emprendedores moi activos e innovadores. - Existe unha tendencia crecente a abrirse a novas liñas de acción cultural máis novidosas e vencelladas coas novas formas culturais "medias" e contemporáneas (Jazz, imaxe, deseño, etc.) - Empeza a haber experiencias positivas e orixinais susceptibles de ser transmitidas como boas prácticas entre as cidades do Eixo, tanto en programas como en modelos ou equipamentos. - Cada vez existe unha conciencia máis clara acerca do papel da cultura como factor vertebrador e potenciador do desenvolvimento urbano.	non soe refrexar as iniciativas dos restantes actores culturais das cidades. - Detéctase a existencia dun risco de sobreprogramación en cidades medias durante certas datas relacionado cunha falla de coordenación dos programadores públicos e privados. - Resulta bastante xeralizada a afirmación de que hoxe se carece de persoal suficiente para xestionar axeitadamente os programas, servicios e iniciativas da área de cultura. - Detéctase nalgunhas cidades a falta de iniciativas orixinais e innovadoras así como a falla de vontade para apoiar a creadores con apostas de tipo experimental e de vangarda. - Salvo nalgunhas cidades (en particular do Norte de Portugal), soe detectarse un déficit de implicación e de comunicación participativa co tecido asociativo e cos micro-actores culturais. - Detéctase a existencia dunha sensibilidade crecente hacia a importancia turística e económica da cultura que, representando un indudable avance para as políticas culturais urbanas, prantexa riscos de relegamento das funcións tamén precisas de desenvolvimento cultural e de promoción da cidadanía. Nalgunhas cidades esta tendencia semella agudizada pola presencia de programacións de actores privados de formulación elevada, pero estática e contemplativa en detrimento de modos máis dialóxicos, implicativos, formativos e transformativos. - Un déficit importante en vías de resolución é o da ausencia de canles estables para o intercambio de "boas prácticas" no ámbito das políticas culturais locais dentro do sistema de cidades da eurorrexión.

OPORTUNIDADES	AMEAZAS
- ámbito cultural e as dinámicas de ooperación cultural entre países e actores é un cometido prioritario para a Unión Europea e de xeito particular nas áreas transfronteirizas. - actualmente vixente vixente programa Cultura 2000, fomenta a creación, a difusión e a importancia económica da cultura.	- Os límites orzamentarios e de capacidade de contratación de persoal poden atoparse por baixo da relevancia estratéxicamente crecente do sector no contexto da *sociedade da cultura e da información*. - En ocasións, a escasa cooperación con entidades financieras, e outras veces, o tipo de cooperación establecida con entidades financiadoras privadas poden provocar sesgos nas liñas de acción cultural.

OPORTUNIDADES	AMEAZAS
- A U.E. presta unha atención e un apoio particular a aquelas accións que teñen un carácter innovador ou experimental así como a aqueles eventos especiais susceptibles de acadar unha proxección europea e internacional - A U.E. presta unha atención especial á industria audiovisual, a cal presenta unhas condicións de oportunidade moi favorables hoxe en Galicia, así como ás políticas de intercambios de xóvenes ou á creación de estructuras de cooperación estables tales coma os Focos de de Cooperación Cultural - Na eurorrexión detéctase hoxe un fluxo prometedor de novos micro-emprendedores culturais que actúan coma un viveiro suxerente e favorecedor de novas iniciativas e novos enfoques nas liñas de acción cultural. - Algunhas cidades empezan a descubrir a grande importancia estratéxica da cultura no seu papel de vertebrar internamente á comunidade así como na súa función de promover externamente a imaxe da cidade, apostando por modelos integrales e integradores de políticas culturais sensibles a estas dúas dimensións do quefacer cultural municipal. - Empezan a ser detectadas experiencias de *boas prácticas* hoxe en aspectos diversos tales como no deseño de modelos de políticas culturais, nos contidos das programacións, no relativo á complexización integradora dos programas e eventos, no relativo ás liñas de concepción equipamental ou mesmo no que atinxe ao tipo de estratexias de apoio e traballo cos actores culturais locais.	- No caso de Galicia téñense detectado algunhas dificultades na coordenación de iniciativas entre os tres niveis da Administración: Xunta, Deputacións e Concellos. - A colaboración entre o sector público e os microemprendedores culturais e comunicacionais limita as posibilidades de aproveitar socialmente os rendementos da dimensión económica da cultura nun contexo no que é preciso primar o apoio aos axentes culturais e comunicacionais innovadores. - Respecto das liñas de apoio á rede asociativa cultural de tipo tradicional é mester controlar os riscos de rotinización e dependencia. - Existe un risco de prevalencia das políticas culturais monotemáticas centradas en liñas de programación de espectáculos artísticos para ser consumidos por públicos consolidados renunciando a aperturas e experimentacións.

Propostas.

Con carácter orientativo,e sempre pendentes dun debate e unha elaboración posterior que as concrete, apuntamos as seguintes liñas propositivas:

- Compriría sensibilizar aos actores políticos acerca da particular potencialidade que ten o patrimonio cultural da Eurorrexión de cara a ser activado no contexto da nova *economía simbólica dos lugares e os territorios* no marco dunha economía crecentemente orientada de cara ao *consumo cultural e o turismo*.

- De utilidade será toda estratexia orientada a sensibilizar aos actores políticos dos diferentes niveis da Administración acerca da particular trascendencia que ten hoxe o gasto en cultura nas cidades como investimento do que derivan beneficios diversos tanto a nivel cualitativo de desenvolvimento democrático como en términos económicos en virtude dos seus múltiples efectos sobre o emprego, o turismo e a calidade de vida urbana.

- Para un mellor coñecemento das potencialidades do sector resultaría útil transparentar a nivel eurorrexional as virtualidades e as utilidades derivadas das boas prácticas seguidas até o momento en varias cidades relativas ao rigor e a creatividade no ámbito das políticas culturais municipais.

- O afondamento no coñecemento das políticas culturais municipais actualmente existentes e a súa análise permitiría tamén avanzar liñas de acción sensibles aos desequilibrios detectables entre os grandes núcleos urbanos e as cidades medias, suliñando os niveis de complementariedade, tanto como avanzar no tratamento de casuísticas emerxentes tales coma as relativas ás políticas sociais e culturais nos ámbitos metropolitanos.

- Os déficits de dotacións en recursos humanos detectados recomendan a promoción de iniciativas que permitan adecuar a competencia dos técnicos responsables das áreas municipais de cultura, (en particular no ámbito da súa formación permanente e reciclaxe profesional) aos novos requerimentos dunha sociedade que vive profundas transformacións, tanto como de cara á súa sensibilización acerca das potencialidades que o marco eurorrexional presenta a nivel das políticas culturais municipais.

- A análise das diferencias internas existentes nas políticas culturais urbanas eurorrexionais permite constatar a situación de relativa desventaxa que aqueixa neste intre ás zonas portuguesas no que respecta á ausencia duns actores privilexiados do tipo que representan as *caixas de aforros* así como á escasa implicación doutras institucións financeiras. Esta situación requeriría unha aposta eurorrexional orientada a promover parceirados nas súas programacións culturais con este tipo de actores en todo o territorio eurorrexional aínda que isto se fixese dun xeito escalonado e gradual.

- Particular trascendencia presenta a abordaxe eficiente desde o nivel eurorrexional dun ámbito tan delicado como é o das políticas de creación de equipamentos. Neste aspecto desde o Eixo debería alentarse a nivel consultivo e de consello dinámicas de coordinación de iniciativas que contemplasen de modo sinérxico e complementario a xestión e a potenciación dos recursos culturais eurorrexionais. Neste senso, existen equipamentos coma os museos que ao contar cunha tipoloxía moi heteroxénea prantexan un particular desafío para maximizar, integrar e complementar recursos a ser activados en aras dun beneficio común.. Neste sector, entre outros, as *redes de institucións* poden e deben desempeñar un papel crecente.

- Outro ámbito de grande potencialidade cuxa coordenación interna debe contribuir a enxugar o *déficit de cooperación existente entre os estados no eido da cultura* é o das programacións e o deseño de eventos culturais e artísticos. Tal e como se transparenta xa hoxe, as distintas cidades do Eixo teñen moito que gañar complementando e mesmo coordinando algunhas das súas iniciativas e eventos máis ambiciosos.

- Máis alá da coordenación das iniciativas diversas promovidas existe unha base amplia para a concepción e programación de eventos culturais que susciten o interés e a cooperación a nivel eurorrexional, desde algunhas iniciativas incipientes e exemplares mostradas neste traballo hasta un amplio abano susceptible de incluir programacións de eventos eurorrexionais en temáticas tan dispares (algunhas xa ensaiadas) como o folklore, a promoción do libro galego-portugués, a música, as artes escéncias ou plásticas, a foto-

grafía, o deseño, a arquitectura ou a industria audiovisual, etc. Opcións todas elas que permitirían incrementar a *circulación de obras de arte e de artistas* entre distintos países.

- En sintonía co anterior, e de cara a *promover proxectos de cooperación transnacional*, existen tamén campos de reflexión nos que sería posible colaborar a nivel eurorrexional de cara repensar procesos e liñas de acción cultural en ámbitos tales coma o das festas populares tradicionais que están a vivir hoxe unha fonda crise bastante semellante a unha e a outra beira do Miño.

- Outros ámbitos de trascendencia non só cultural, senón tamén económica como é o do sector audiovisual requerirían dalgún tipo de colaboración que seguindo as orientacións europeas e recollendo a xa importante experiencia galega fixese pensable a creación dun núcleo de traballo e emprendimento nun sector de clara trascendencia no futuro cultural e industrial da Unión Europea. Neste senso unha Comisión que traballase sobre este e outros temas a nivel eurorrexional podería *promover a circulación de obras audiovisuais* e abrir portas a iniciativas de cooperación futuras.

- A relevancia adquirida polas actividades, equipamentos e programacións culturais dentro da Eurorrexión recomenda pensar en estratexias de comunicación que maximicen recursos e que transmitan as ventaxas de disfrutar dos recursos do seu territorio dun xeito conxunto e complementario. Neste senso, poden ser concebidas iniciativas tales coma unha web especializada de referencia ou outros tipos de guías informativas ou canles para a difusión das actividades e recursos existentes.

- En relación coas propostas anteriores, recollemos tamén a constatación da Unión Europea relativa á *falta de investigacións sobre as dinámicas de cooperación cultural entre países*, para recomendar tamén a realizacion dun informe que recolla as dinámicas e experiencias e a súa avaliación no eido da cooperación cultural no ámbito da eurorrexión.

- Desde a eurorrexión deberían ser aproveitadas as liñas de axuda previstas pola UE para a creación de *Focos de Cooperación Cultural,* habida conta da multiplicidade de centros de interés existentes susceptibles de ser movilizados así como a existencia de diversos enclaves urbanos potencialmente interesables en avanzar en iniciativas culturais conxuntas e complementarias susceptibles de ser *desenvoltas con carácter multi-anual*.

- Como corolario concluimos coa idea de que compriría sensibilizar ás administracións locais das ventaxas que poden derivar da cooperación no ámbito da acción cultural así como das oportunidades derivables dun apoio estratéxico ás experiencias innovadoras e á difusión de boas prácticas en ámbitos diversos tales como o dos modelos de políticas culturais, as iniciativas, programas e equipamentos, así como mesmo nos modos de establecer estímulos eficientes a creadores, tecido asociativo e emprendedores culturais en xeral.

A Saúde no sistema de cidades do Eixo Atlántico

Conclusións.

Como introducción ao presente apartado conclusivo estableceremos algunhas propostas de traballo así como un esbozo daquelas que coidamos deben ser as liñas prioritarias de actuación interinstitucional.

1. A cidade e a área de saúde.-

Tódolos concellos teñen competencias en materia de saúde para o desenvolvimento de programas de promoción da saúde, educación sanitaria e protección de grupos sociais de risco, así como o seu dereito de representación nas comisións de saúde da súa área. Desde estas comisións de saúde é desde donde deben de partir a maior parte das propostas para o desenvolvimento dunha cidade sostible en materia de saúde. Así, unha primeira gran liña de actuación sería a integración plena das entidades locais nas comisións de área de saúde, como lugar de encontro coas institucións sanitarias e coa facultade de participar e decidir os programas de promoción, desenvolvimento e actuación en materia de saúde dos seus cidadáns. Nesta comisión de área de saúde tamén deberían estar representados outros departamentos que xeralmente non o están, malia atoparse normalmente implicados nos principais problemas das cidades, tal e como é o caso das áreas de transportes e comunicacións e industria,.

2. Cidade, envellecemento e atención sociosanitaria

Amáis da necesidade de participación nas áreas de saúde, as cidades do Eixo Atlántico, deberían buscar o desenvolvimento dun espacio onde os problemas derivados da súa demografía e habitabilidade das persoas maiores, xerasen a reivindicación dunha necesidade asistencial sociosanitaria diferente, con prestacións ligadas á particularidade do individuo e ás características da cidade.

Isto xustifícase polo feito de que máis alá das diferencias existentes na maioría das cidades, detéctase a existencia de problemas comúns derivados entre outras causas do envellecemento da poboación, os cales requiren a implantación de programas de acción dirixidos á atención das persoas no seu domicilio, e á potenciación de actividades co obxetivo de envellecer saudablemente. O intercambio de experiencias asistenciais e preventivas constituen no momento actual uns eixos de iniciativa privilexiados para esta liña de acción.

3. Desenvolvimento social e Eurorrexión

Outro dos factores que máis inciden na saúde dos cidadáns, é a desigualdade social. Enfermedades infecciosas prevenibles, mortalidade precoz debido a hábitos non saudables e conductas adictivas soen ser máis prevalentes nas persoas máis desfavorecidas socialmente. Só o desenvolvimento dunha verdadeira cohesión dos Estados e unha maior igualdade social da Eurorrexión, evitará unha maior desigualdade na saúde e na equidade das prestacións sanitarias. A UE, debe ser consciente delo e debe procurar o desenvolvimento de programas específicos para a implantación de políticas saudables comúns nos municipios máis fronteirizos, que amortigüen a de-

manda asistencial de saúde transfronteiriza e fomenten a creación de recursos interrexionais que faciliten o acceso ás prestacións sanitarias dos cidadáns de ambos países.

4. Saúde e comunidade escolar

O Consello de Europa, na súa Resolución, de 29 de xunio de 2000, relativa ao seguimento da Conferencia de Évora sobre determinantes de saúde na Unión Europea, considerou que as crecentes diferencias na situación sanitaria e os efectos que elo supón para a saúde dentro de cada Estado membro, e entre eles, requiren maiores esforzos coordinados a nivel nacional e comunitario; asimesmo, acolleu con agrado o compromiso da Comisión de presentar unha proposta relativa a un novo programa de saúde pública, que inclúa liñas de acción específicas relativas aos determinantes de saúde mediante a promoción da saúde e a prevención das enfermedades, apoiada por unha política intersectorial. Destacou a importancia de que a nova estratexia comunitaria en materia de saúde pública se funde en medidas relativas a determinantes de saúde concretos xa tomadas no marco de programas existentes, especialmente no que se refire ao tabaco, a alimentación e o alcohol e que é importante non só garantir a continuidade das actuacións existentes sinon tamén levar adiante os traballos ao respecto de forma plenamente coherente e sistemática. Estas actividades de promoción da saúde, deben de iniciarse cedo, xa desde a propia edade escolar. Sería recomendable, e efectivo, a potenciación dos programas de saúde nas escolas, non só desde o ámbito sanitario, sinon desde as institucións locais, creando unha rede de escolas promotoras de saúde, con programas non só dirixidos aos propios alumnos sinon tamén aos seus proxenitores, entendendo a promoción da saúde nun sentido vertical, pero non descendente, de pais a fillos; sinon ascendente, de fillos a pais.

Debemos suliñar aquí o feito de que a análise DAFO que a continuación propoñemos, debe de interpretarse sempre desde o punto de vista da saúde, e non desde outros puntos de vista tales como puderían ser o desenvolvimento económico e social da cidade, ou da eurorrexión, xa que algunhas das súas propostas poden interpretarse como beneficiosas neste sector ou en outros, pero non selo nos determinantes de saúde.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
No conxunto de cidades (ou na cidade máis relevante) - Integración das cidades na "axenda local 21". - Creación dunha rede importante de recursos sociosanitarios no casco histórico (Porto). - Recoñecemiento crecente da necesidade de incrementar a rede de servicios e a infraestructura da cidade pensando na infancia e as persoas dependentes (accesibilidade a praias, rede peatonal...). - Planificación estratéxica das cidades respetando o medio ambiente e incrementando as zonas de ocio. - É asumido polos gobernos locais que a mellora do urbanismo ten un efecto potenciador da cidade. - Loita contra o ruido e potenciación do trasporte urbano colectivo. <u>*Xerais da saúde dos cidadáns*</u> - Maior conciencia de vida activa e de envellecimiento activo. - Aproximación nas taxas de enfermedade a nivel eurorrexional e disminución das prevenibles. - Plans de atención a problemas de drogodependencia similares e con actuacións transfronteirizas. - Atención gratuita a tódalas persoas sin recursos económicos, maiores e dependentes (exención de taxa moderadora). - Atención gratuita aos nenos de inmigrantes, parto e embarazo. Recoñecemento dunha necesidade de prestación de coidados continuados (Eurorrexión).	No conxunto de cidades (o máis relevante) - A situación fronteiriza pode prantexar no futuro problemas a nivel asistencial (Viana do Castelo, Chaves. Vigo) - Contaminación acústica (Vigo, A Coruña, Porto) - Aumento de problemas de accesibilidade para a movilidade por motivos de traballo na área urbana e metropolitana (Porto e Vilanova de Gaia, A Coruña e Vigo) - Conxunto histórico con concentración de persoas maiores. - Municipios limítrofes dormitorios (Coruña, Vigo, Porto). - Menor taxa de natalidade e debilitamento do núcleo familiar, máis presente en Galicia e en grandes cidades. - Nas "pequenas cidades" a dispersión da poboación en pequenos núcleos dificulta a rede de saneamento e a creación de recursos de apoio - Escaso apoio ás organizacións sociosanitarias e falta de recoñecemento do seu traballo. - Dificultades dunha política social integradora e co apoio de tódolos partidos. <u>*Xerais para a saúde dos cidadáns*</u> - Dificultade de acceso aos recursos na subrexión Norte pola esixencia de abono dunha taxa moderadora. - Recursos sanitarios escasos nas "pequenas cidades". Escaseza de recursos de atención parcial (de día) ás persoas dependentes (maior nas cidades galegas)

OPORTUNIDADES	AMEAZAS
O conxunto de cidades - Desenvolvimento urbano en proceso e previo plan estratéxico consensuado polos grupos políticos. - Creación de recursos transfronteirizos de utilización compartida para a atención á drogadicción (Viana do Castelo-Porriño-; Chaves- Baixa Limia) - Programas de apoio ás familias e relanzamento do estado de benestar. - Fixar un stándar de coidados nun sector emerxente (coidados de longa duración). - Posibilidade de acceso a recursos europeos ao traverso da presentación dun proxecto de política integral e innovadora que fomente a cohesión da Eurorrrexión. - Elaboración dun Plan Nacional de Atención á Dependencia (Estado español). - Lei de ruidos que obligará a mellorar o aillamiento das vivendas. <u>*Xerais da saúde dos cidadáns*</u> - Acción lexislativa para limitar o consumo de tabaco. - Control na conducción baixo os efectos do alcohol, en especial dos xóves. A alimentación sá como fonte de saúde, integrada nos programas escolares.	No conxunto de cidades - Grande afluencia de turismo (preferentemente en cidades da costa) que provoca problemas asistenciais - Maior presencia dunha poboación fráxil composta por inmigrantes doutros países, especialmente do continente africano (Porto e Vilanova da Gaia). - As altas taxas de paro entre os xoves. - Aparición de sectores xeradores de servicios sociais sin os axeitados stándares de calidade. - A evolución sociodemográfica e familiar, así como o movimento da poboación é moito máis rápida que a planificación institucional e a creación de recursos. - A presión da demanda fai que se creen servicios de forma reactiva e non baixo unha política global ou integral counha visión estratéxica de futuro. - Incremento das desigualdades sociais, en especial nas grandes cidades, creando bolsas de parados ou inmigrantes con escasos recursos. - Excesiva dispersión de competencias e falta de coordinación entre as distintas Administracións en relación aos determinantes de saúde (sanidade, social, educación, medio ambiente, uso da auga...) <u>*Xerais da saúde dos cidadáns*</u> - Medre do número de inmigrantes con escasos recursos socioeconómicos. - A asistencia sanitaria sin fronteiras pode sobresaturar os centros máis especializados. - A diferente carteira de servicios pode xerar conflictos institucionais. Difícil control de enfermedades transmisibles.

PROPOSTAS DE MELLORA DA SAÚDE MUNICIPAL

A) Os indicadores epidemiolóxicos indícannos que os ESTILOS DE VIDA afectan á mortalidade e morbilidade de determinadas enfermedades e á esperanza de vida, por elo as accións que desde os municipios se leven a cabo para mellorar estas deberán estar dirixidas a:

1. Unha maior información e de actividades preventivas frente ao consumo de alcohol, tabaco e outras drogas non legais.

Accións preventivas:

- Fomento de vida sá desde os ámbitos escolares.
- Maior información dos efectos do consumo, abusivo ou non.
- Incremento de alternativas de ocio e espacios de encontro para os xóves.
- Programas específicos de atención a la persona excluida socialmente o de riesgo.

Accións de control:

- Maior vixiancia na venta a menores de drogas legais.
- Prohibición do consumo e venta en lugares de dependencia municipal.

2. Fomento do exercicio en tódalas edades da vida

- Promoción de actividades lúdicas e deportivas e relacionais en tódalas edades, pero en especial na terceira idade.

3. Promover unha dieta saudable desde a edade escolar

- Intercambio ou retirada de productos elaborados dos comedores ou escolas públicas, coa introducción de productos máis naturais, en especial fruta.

B) O ENTORNO FÍSICO DAS CIDADES non só afecta á saúde, sinon tamén á percepción de saúde dos cidadáns, deberán fomentarse polo tanto tódalas accións dirixidas a:

1. Mellorar a calidade do aire, a polución atmosférica e o control do ruido, cun maior control do tráfico rodado, creación de bolsas de aparcamento nas periferias, mellora dos transportes públicos en áreas metropolitanas e vías de acceso alternativas, entre outras.

2. Tratamento das augas residuais e de consumo, así como das vías fluviais ou marítimas creando a mesmo tempo espacios de ocio.

C) ESTRUCTURA SOCIAL

Algúns estudios das cidades teñen revelado que os diferentes grupos de ciudadáns experimentan un estado de saúde dependiendo do seu status social. A pobreza ou o risco de exclusión social, con frecuencia conleva situacións de enfermedades crónicas ou transmisibles, que poden ser evitadas, ou paliados os seus efectos, con programas de intervención social desde os propios municipios. O establecimiento de redes de alerta e especial atención a este colectivo, non só xenera unha maior saúde nos afectados, sinón unha maior percepción paro o resto dos cidadáns.

FINALMENTE, atreveríamonos a decir que os municipios deberían de prantexarse a necesidade de realizar un Plan de Saúde cos seguintes contidos:

1. Deben de figurar os problemas de saúde e de calidade de vida así como as preocupacións dos colectivos sociais, as autoridades locais e de outras organizacións.

2. Describir os mecanismos e as accións para establecer unha relación entre a melloría da saúde e o entorno.

3. Fomentar a racionalización na utilización dos recursos e a prioridade na creación dos mesmos.

4. Implantar un seguemento e unha avaliación continuada dos indicadores.

Educaçao e cidadanía na Euro-região.

Conclusões.

A promoção de uma agenda educativa, além de assentar numa gestão eficaz de estruturas e práticas adequadas às realidades educativas, passará, certamente, por um esforço de reformulação dos referentes para a "construção de uma educação democrática e de cidades educativas". Daí a relevância de uma efectiva descentralização e co-responsabilização dos poderes locais na consecução das políticas educativas, não só através da gestão das competências legalmente atribuídas, como também no seu papel complementar de reforço da qualidade da formação dos cidadãos em idade escolar e na promoção de políticas educativas necessárias ao desenvolvimento da formação permanente dos cidadãos em idade pós-escolar (v.g. escolarização de adultos, promoção da cultura). Para garantir a democratização do ensino em todos os seus níveis importa promover a diversificação e o alargamento da rede escolar assente em trajectórias flexíveis e reversíveis (criar oportunidades reais para os alunos optarem em função das suas escolhas vocacionais, por mais que elas sejam escolhas condicionadas), a criação de condições adequadas de aprendizagem ao longo da vida (medidas e programas de parceria entre os vários parceiros sociais) e a abertura dos sistemas educativos e de formação à sociedade civil nas suas múltiplas vertentes.

No contexto das boas práticas posta em marcha pelas cidades da Euro-região Galiza e Norte de Portugal, importa referir algumas mudanças em curso no quadro da política comunitária.

Uma delas prende-se com as repercussões do Project *e*Europa 2005 (Comissão Europeia, 2002), inicialmente apresentado. Relativamente à iniciativa do "ensino em linha", a acção municipal tem vindo a assegurar que todas as escolas do primeiro ciclo, incluindo a maioria dos jardins-de-infância públicos, tenham acesso à *Internet* em banda larga, aos recursos e *software* informático adequados, disponibilizando igualmente de pessoal técnico especializado no apoio quotidiano à resolução de problemas.

Além disso, a existência de "Centros de Recursos", como acontece, por exemplo, na cidade de Chaves, tem vindo a constituir-se como um importante espaço de divulgação das novas tecnologias de informação e de comunicação, além de apoiar de acções formativas e iniciativas pedagógicas diversas dirigidas à comunidade escolar.

Igualmente, no campo do *e-learning* e no combate à info-exclusão são muitos os programas de formação destinados à aprendizagem das competências específicas da "Sociedade de Informação" desenvolvidos pelas diversas cidades do Eixo Atlântico que têm vindo a utilizar os fundos estruturais existentes da UE (sociais, regionais, etc.) para a sua concretização.

Igualmente relevante é a promoção do sucesso escolar com programas específicos de prevenção e de combate do abandono escolar, de promoção da literacia e da aprendizagem de novas tecnologias. Tanto Portugal como Espanha, como vimos, têm tido particular atenção para essa questão. Além disso, nos diversos programas sócio-educativos, estão patentes os seguintes objectivos de forma transversal aos diferentes públicos estudantis:

- Garantir o direito à educação de todos;
- Promover o sucesso escolar;
- Estimular o gosto pela aprendizagem
- Proporcionar uma aprendizagem para o mercado de trabalho
- Criar condições para o exercício da cidadania

Nesse sentido, poder-se-á sistematizar os resultados que foram emergindo ao longo da nossa análise das dinâmicas sócio-educativas que caracterizam a Euro-região, em particular, as cidades do Eixo Atlântico. Utilizaremos a técnica de análise DAFO para se concretizar os seguintes objectivos: por um lado, comparar simultaneamente as oportunidades e as ameaças resultantes do enquadramento europeu que configura um espaço sócio-económico e territorial com uma influência mais vasta em termos nacional e internacional; e, por outro, identificar os principais pontos fortes e fracos do Eixo Atlântico que potenciem ou reduzem, respectivamente, as possibilidades do desenvolvimento económico e social sustentado

Enquadramento europeu do Eixo Atlântico

OPORTUNIDADES	AMEAZAS
Dimensão económico-territorial	
- Aprofundamento da cooperação transfronteiriça (INTERREG III) através de projectos comuns ao nível sócio-educativo (v.g. Investigação científica e Universidades; TORGA.net. trans Portugal Galicia Network).	- A potenciaçao do "Terceiro sector" e as modalidades de emprego nas actividades terciárias e de prestação de serviços, utilizando uma mão-de-obra com maiores níveis de qualificação académica e utilizadoras das TIC.
Educação como factor de competitividade	
- Importantes reformas dos sistemas educativo e formativo no quadro europeu no sentido da "integração e desespecialização do secundário", com a instituição de troncos comuns de formação nos primeiros anos dos cursos. - Promoção de várias modalidades e percursos de ensino e de formação de nível secundário, com itinerários escolares flexíveis e reversíveis. - Promoção de iniciativas de complemento à educação com programas mais flexíveis e inovadores em articulação com as estruturas do mercado de trabalho e as novas oportunidades de emprego.	- Assimetrias inter e intra-regionais em termos de dinâmicas sócio-educativas. - Expansão do sistema educativo acompanhado pelos fenómenos simultâneos de feminização e de discriminação das áreas de formação em função do sexo. - Maiores exigências de convergência em torno de questões e problemas comuns nos diferentes níveis e sistemas de ensino e formação profissional. - Revalorizar a importância social da profissão do professor.
Cultura de partilha de responsabilidades	
- incentivo à participação municipal na educação impulsionada por um quadro legal adequado como um dos passos decisivos no combate ao abandono escolar e à prevenção da info-exclusão. - Repercussões importantes do Projecto *e*Europa 2005 (Comissão Europeia, 2002): infra-estrutura segura de informação e acesso em banda larga generalizado.	- Maiores exigências de planificação e coordenação a níveis supra-municipais: reforço de iniciativas de parceria e de políticas de cooperação locais, nacionais e internacionais. - Custos de acesso à *Internet* e garantir a ligação de todas as escolas da educação pré-escolar e escolar em banda larga através da tecnologia ADSL.

Enquadramento sócio-educativo do Eixo Atlântico

PONTOS FORTES	DEBILIDADES
Capital demográfico	
- População relativamente jovem no contexto da Europa, em particular na Região Norte de Portugal.	- Aumento do *rácio* de dependência dos idosos no contexto da UE para 2010, em particular na região da Galiza.
Capital educativo	
- Consagração da escolaridade obrigatória em 16 (Espanha) e 15 anos (Portugal). - Reforço da oferta de educação de qualidade e de igualdade de oportunidades (v.g. idiomas, TIC, Actividades Extra-Curriculares). - Aumento do número de candidatos ao ensino superior, de professores e de estabelecimentos universitários e politécnicos, de natureza pública e privada registado nas últimas décadas. - Aumento do número de alunos nas áreas das Ciências da Saúde e Técnicas.	- Regressão ténue do número médio de alunos nos ensinos infantil e primário e significativa ao nível do Bacharelato/ Secundário e da Formação Profissional. - Baixa percentagem de jovens entre os 25 e 29 anos com elevado grau de escolaridade face à média UE 15. - Sobre-representação do sexo feminino no ensino superior face à média UE 15, em particular em Portugal.
Infra-estruturas e orçamento	
- Gratuitidade da escolaridade básica obrigatória. - Cobertura e modernização de infra-estruturas educativas Ensino pré-primário e ensino básico, incluindo *kit* de TIC. - Aumento de bibliotecas e estabelecimentos culturais. - Implementação da "Carta Educativa": reordenamento da rede escolar em Portugal.	- Tendência para uma privatização do sistema de ensino nos diferentes níveis. - Requalificação do parque escolar face à desertificação de certas zonas interiores. - Constrangimentos orçamentais. - Escassez de equipamentos escolares e didácticos. - Escassez de recursos humanos.
Programas sócio-educativos	
- Programas de combate do abandono escolar precoce (PNAPAE e LOCE). - Investimentos importantes na aprendizagem ao longo da vida, sendo expressão disso vários programas, tais como: "Descobrir o Mundo"; "transición escuela vida activa"; "Proxecto de Inserción sociolaboral", "Proxecto AIoumiño"; "Proxecto Europeo Cultura@Civitas"; "CIMA", "Aprender a Conviver" - Iniciativas de combate à info-exclusão, com projectos vários, tais como: "Projecto INTERNET"; "Cursos de internet para jovens", "Navegar, Navegar…. Projecto de animação de informática"; "Apoio às Escolas: Trás-os-Montes Digital".	- Proporções significativas de abandono escolar para Portugal (45%) e Espanha (29%), em particular no sexo masculino - Posições finais no *ranking* do estudo internacional PISA no domínio da literacia.

PONTOS FORTES	DEBILIDADES
Cultura de partilha de responsabilidades	
- Rede de parcerias na dinamização dos projectos das "cidades educadoras". - Avaliação "satisfatória" da actuação camarária quanto ao cumprimento obrigatório das obrigações e competências municipais (v.g. livros, refeições, trransportes) - Cultura de diagnóstico, tendo como pressuposto a importância da cultura na competitividade económica e na qualidade da cidadania.	- Necessidade de maior coordenação entre as áreas de intervenção e os agentes da comunidade escolar . - Definir com maior clareza as competências municipais na área de educação. - Incentivar um comportamento ofensivo de criação e estimulo à educação, com a apresentação de iniciativas e programas supletivos e inovadores.

Com base na informação recolhida através dos questionários e em toda a pesquisa documental, bem como nas reflexões realizadas durante todo o capítulo, emergem algumas linhas de força a necessitarem de urgente investimento na Região da Galiza e Norte de Portugal. Face ao insucesso e abandono escolar crescente, que se traduz por uma menor procura da escola por parte do público escolar, resultando, entre outros, o fenómeno da "info-exclusão", existe um conjunto de possíveis linhas de actuação futuras, que podem ser organizadas em torno da estrutura do diagnóstico atrás apresentada.

1. Educação como condição de cidadania e factor de desenvolvimento dos Estados-Membros da UE.

Implementações da *Carta Educativa* em todos os concelhos, a nível nacional, de forma a permitir que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis respondam à procura sócio-educativa efectiva.

- Promoção do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Comunidade Escolar.
- Criação de programas e iniciativas específicos que garantam a todos os cidadãos o direito ao ensino e à igualdade de oportunidades na formação escolar.
- Diversificação do leque de actividades extra-escolares, promovendo actividades de complemento curricular e de animação sócio-educativa.
- Fomento do intercâmbio entre os docentes na prática pedagógica, rentabilizando os saberes e experiências diversificadas numa partilha constante de aprendizagens.
- Promoção do ensino à distância (*e-learning*) com os objectivos de aperfeiçoar a utilização das novas tecnologias multimédia e da *Internet* e de melhoria da qualidade da aprendizagem, facilitando o acesso a recursos e a serviços, bem como a intercâmbios e colaboração à distância.
- Dinamização e promoção de acções de sensibilização/prevenção do abandono escolar, salientando a importância da escola como condição para o exercício da cidadania na sociedade de

hoje. En relaçao com ese objectivo, deben desenvolverse programas de prevenção do absentismo escolar, especialmente dirigidos aos alunos que ainda não atingiram o grau de ensino obrigatório.

- Incremento de projectos/programas de combate à info-exclusão de modo a permitir que os alunos mais desfavorecidos possam aceder às novas tecnologias de informação e comunicação.

- Desenvolvimento de medidas laborais específicas, tanto no sector público, como no privado, que incentivem a formação ao longo da vida.

2. Cultura de partilha de responsabilidades.

Eliminação dos constrangimentos de ordem jurídica e financeira de modo a agilizar a actuação dos Municípios através de Acordos/Protocolos de Colaboração celebrados entre várias instituições públicas ou privadas e o Ministério da Educação.

- Reforço do investimento na criação das Escolas de Pais e Mães, a fim de elucidar os pais sobre as várias problemáticas que afectam as crianças e os jovens.

- Criação de medidas específicas que previnam a subalternização institucional dos vários níveis de ensino que acentuam as desigualdades e geram "novas" formas de exclusão social.

- Estreitar as relações escola/família, desenvolvendo actividades de cooperação e informação.

- Desenvolver estratégias, envolvendo toda a comunidade educativa, que promovam a segurança dos alunos nos diferentes espaços escolares.

3. Recursos e infra-estruturas adequadas.

Reforço do apoio financeiro a todos os estabelecimentos de ensino para as adequadas iniciativas de requalificação patrimonial e de melhoria do seu funcionamento, bem como para a realização dos programas sócio-educativos e sustentação, no tempo, dos mesmos.

- Criação e manutenção, em todos os concelhos, de *Centros Municipais de Recursos Educativos* vocacionados para a Comunidade Escolar.

- Atribuição de subsídios próprios a cada Escola para livros e materiais didácticos, a fim de evitar desigualdades e o consequente abandono escolar.

- Inventariação e levantamento das necessidades de mobiliário, equipamento e material didáctico dos estabelecimentos no sentido do seu célere e adequado apetrechamento.

- Inventariação de necessidades de alimentação dos alunos para a implementação de Redes Municipais de refeitórios escolares.

- Reforço das condições de segurança das escolas, nomeadamente no que se refere à prevenção de acidentes rodoviários, pavimentação de recreios, vedações, salubridade, iluminação exterior e prevenção de incêndios.

- Proporcionar formação ao pessoal docente e não docente no sentido de melhorar as suas competências sócio-educativas.

- Investimento na prevenção com base na realização de "Diagnósticos adequados", "Acções de sensibilização" entre outras, antecipando o aparecimento de problemas (v.g. absentismo escolar, abandono escolar, toxicodependência, insucesso escolar, info-exclusão) que perpetuam as desigualdades.

Os movimentos de dinamização do sistema urbano, no que diz respeito às infra-estruturas, ao desenvolvimento de instituições e políticas sociais associadas à sociedade de informação, ao ensino universitário e à instalação de novos serviços de apoio às actividades económicas, entre outros aspectos, são reveladores das transformações ocorridas desde os *Primeiros Estudos Estratégicos*. Com efeito, perante a crescente interdependência que a globalização comporta, incluindo ameaças e desafios, e o alargamento da União Europeia, as cidades são actores de desenvolvimento estratégico nas vertentes económica, política, social e cultural de um espaço geográfico mais amplo de influência.

O Associativismo na Euro-regiao Galiza-Norte de Portugal.

Conclusões.

Por um lado a realização deste trabalho mostrou-se um empreendimento bastante difícil de concretizar devido à heterogeneidade da situação do movimento associativo na Euro-região Galiza-Norte de Portugal e à dispersão e escassez de indicadores disponíveis devidamente classificados e organizados. Por outro lado, o tempo e os meios disponíveis para a sua realização não permitiram a realização dunha recolha directa de informação que permitise colmatar todas as falhas com que fomos sendo confrontados.

Porém, mais do que uma debilidade deste trabalho, as dificuldades espelham em boa medida a própria debilidade do movimento associativo em fazer-se conhecer, bem como as ambiguidades e fragilidades das políticas municipais e das respectivas formas de organização e execução, como decorre da apreciação dos pontos fortes e fracos cujos quadros sinópticos apresentamos em anexo.

Sinopse dos pontos fortes e fracos do movimento associativo e das políticas municipais.

a) Do movimento associativo:

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
- A existência de uma diversidade de sectores associativos e de associações dentro de cada sector que constituem um importante repertório de experiências e um conhecimento real do território e das necessidades dos cidadãos; - Existência de algumas boas práticas de cooperação e de trabalho em redes interassociativas; - Alguma abertura ao uso das novas tecnologias da comunicação e da informação nos processos de gestão e administração pelos membros das associações; - A existência de uma importante rede associações com equipamentos, instalações, equipamentos e infraestruturas cívicas geridas pelas associaçóes; - Boa dinâmica de nível médio na captação de recursos e de relacionamento com a comunidade; - Em alguns municipios o elevado número de associações existentes; - Algumas associações com uma elevada taxa de programação das actividades; - -Alta participação dos associados nas associações em caso de conflitualidade social; - -A capacidade dos cidadãos para a criação de novas associações capazes de atenderem às necessidades sociais emergentes; - A actual melhoria da comunicação entre as associações e os municipios dos concelhos; - A diminuição do clima de tensão e rivalidades entre as associações; - A actual maior abertura dos municipios no apoio ao associativismo; - Existência de dirigentes com carisma e *status* social elevado dotados de experiencia organizativa acumulada e com conhecimento das necessidades reais da comunidade;	- O excessivo peso do acesso às ajudas económicas municipais no planeameto das actividades associativas; - A fraca utilização e formação de voluntariado nas actividades associativas, devido à escassez de voluntários para dinamizar o movimento associativo; - Reduzida profissionalização em gestáo e administração associativa, muito residual, o que impede que a qualidade dos serviços seja maior, bem como que a gestão económica e financeira seja rigorosa; - A carência de serviços adaptados às necessidades dos cidadãos, por falta de parcerias entre as associações com outros agentes sociais que detém mais experiência e capacidade para os realizar; - A escassa ou nula participação de colectivos de cidadãos informalmente organizados; - A incapacidade de renovação dos dirigentes associativos e pouca implicação dos associados e dos cidadãos em geral na vida associativa; - A incipiente organização administrativa e técnica de nível supeirior; - A desadequação dos horários de algumas das actividades; - A reduzida e pouco atractiva promoção de actividades e eventos; - A eventual falta e baixa qualidade de espaços físicos para que algumas associações possam desenvolver as suas actividades; - O fraco capital humano de algumas associações e escassez de profissionais e voluntários; - O fraco envolvimento, podendo considerar-se mesmo em decadência em alguns sectores, dos cidadãos na vida e nas actividades associativas; - Fraca capacidade de renovação dos orgãos dirigentes associativos, quase sempre são as mesmas pessoas a recandidatarem-se aos orgãos directivos;

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
- O papel das associações como agentes de fomento e consolidação da democracia real e formal - A actual abertura de novos espaços de participação disponibilizados pelas administrações municipais; - O facto de muitas associações disporem de uma importante rede de equipamentos, serviços e infraestruturas; - A existência de algumas boas experiências de trabalho em rede;	- A previsível elevada percentagem de associações que estão inactivas ou que estão de facto extintas; - A excessiva dependência dos fundos públicos para o funcionamento e actividades, por vezes obtida por via das relações clientelares; - A falta sentido de comunidade nas comunidades locais e nos respectivos bairros; - -A falta de educação e formação para a cidadania e para a participação cívica;

Pontos fortes e fracos das políticas municipais:

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
- A crescente abertura das administrações municipais ao fomento da participação dos cidadãos e do associativismo; - A apetência pela realização de acordos e protocolos formais com as associações que estabelizam as relações e definem as contrapartidas mútuas entre os municípios e as associações; - A política de cedência de espaços, equipamentos a custos diminutos ou mesmo a custo zero; - A vontade política de regulamentar as relações com o movimento associativo, de forma a estabelizar as relações e a democratizar o acesso aos apoios financeiros e logísticos municipais; - O interesse das administrações municipais em delegarem ou se associarem às associações na realização de eventos e de actividades municipais relevantes; - O interesse das administrações municipais em delegarem a gestão de alguns equipamentos municipais;	- Desconhecimento generalizado da situação da composição e situação do movimento associativo ao nível local, por parte de autarcas, dirigentes e técnicos municipais; - -Faltam técnicos às autaquias técnicos mediadores para as relações com as associações, bem como técnicos em quantidade e com qualificações adequadas para gerirem as relações com o associativismo; - Excessiva atribuição de funções e tarefas a alguns dos departamentos municipais que têm a seu encargo as relações com as associações; - Uma parte significativa do movimento associativo tende a estar arredada das preocupações das políticas municipais, muito centradas em redor dos sectores associativos mais representativos e tradicionais; - Ausência ou reduzida participação do movimento associativo no planeamento e na gestão municipal - Adesão e participação dos cidadãos nas associações e actividades associativas condicionada por reduzido nível de educação para a participação;

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
	- Défice de democratização interna das associações com práticas de fechamento ao exterior e, por vezes, hierarquização excessiva; - Excessiva departamentalização dos serviços de fomento do associativismo municipal com alguma falta de recursos humanos e de um projecto baseado num diagnóstico rigoroso do estado do associativismo no Concelho; - Evidente desigualdade entre municípios no que respeito à forma como se relacionam com o movimento associativo; - Alguma fragilidade dos mecanismos de informação entre os serviços das autarquias e as organizações associativas;

Isso abriu-nos caminho para fazermos algumas **propostas**, as quais decorrem da nossa própria reflexão sobre a realidade analisada e dos contributos apresentados pelos vários responsáveis autárquicos que, com os seus testemunhos colaboraram neste trabalho. Assim, julgamos que ao nível da Euro-região e particularmente das cidades do Eixo Atlântico se deveria pôr em marcha em plano global de desenvolvimento do movimento associativo e de reforma das políticas municipais capaz de corresponder aos desafios que no quadro da União Europeia se colocam ao movimento associativo e que contemple:

- A promoção de acções de formação dos eleitos locais e dos administradores municipais na temática do associativismo de forma a melhorar o seu conhecimento e a sua capacidade de decisão política;
    - A articulação das relações entre os diversos serviços municipais que se relacionam com as associações e a constituição de um registo permanente dessas relações;
- A promoção de cursos para dirigentes e funcionários associativos;
- Estudos sobre a história e outras problemáticas do associativismo, nomeadamente de diagnóstico da situação actual do associativismo a nível local e da própria Euro-região;
- A organização de colóquios, seminários, mesas redondas, palestras dirigidos a autarcas e à população em geral que dêem a conhecer as associações, os seus objectivos e a sua importância como agentes geradores de riqueza (material e espiritual) e de emprego;
- A criação de serviços de apoio à constituição e legalização das associações, com a edição de material didáctico sobre esses processos, de natureza real e virtual, bem como a formação de equipas ou gabi-

netes municipais e regionais de acompanhamento do movimento associativo que prestem apoio e consultadoria à criação e gestão das associações;

- A criação de cursos de iniciação ao associativismo, bem como de cursos superiores de gestão associativa nos domínios legalislativo, dos valores e das práticas associativas, da administração e gestão das associações;

- Apoio logístico, a nível municipal e regional, ao fomento de projectos de cooperação interassociativa em termos europeus, nacionais e locais que as associações se proponham realizar;

- Realização de campanhas públicas com vista a aumentar os níveis de participação dos cidadãos na vida das associações e nas actividades associativas, bem como sobre os direitos e deveres associativos;

- Criação a nível municipal de gabinetes técnicos que colaborem na elaboração dos projectos associativos e que prestem apoio logístico à modernização de instalações, equipamentos e serviços administrativos das associações, para optimizar os recursos tanto das associações como das entidades que apoiam o movimento associativo, no sentido de promover a melhoria do desempenho das associações ao nível dos serviços prestados e da qualidade dos seus produtos;

- Realização de debates sobre a adequação da actual legislação do movimento associativo, incluindo o debate sobre os estatutos dos dirigentes associativos voluntários, de utilidade pública das associações e dos regimes fiscais especiais, de forma a adequá-los à situação e às necessidades actuais do movimento associativo;

- A constituição de organismos consultivos que estimulem a participação das associações, na discussão das orientações das políticas municipais através das suas estruturas representativas.

- Criação ou ajustamento dos regulamentos e das posturas municipais existentes às especificidades dos diferentes tipos de associações e das diferentes actividades desenvolvidas, nomeadamente em termos dos direitos às subvenções e outros apoios técnicos e materiais, que permitam aumentar os recursos financeiros dos municípios de forma a apoiar o maior número possível de associações de todos os tipos;

- Promoção da participação das associações no planeamento e na gestão municipal dotando-as de maior capacidade de intervenção na tomada de decisões a nível local;

- Promoção da criação de redes associativas locais, regionais e europeias nos vários sectores associativos e mesmo multisectoriais que permitam um maior e melhor aproveitamento dos equipamentos e dos recursos municipais e das próprias associações no desenvolvimento de programas e projectos comuns;

As Políticas Sociais para a Igualdade e a Gestao Municipal.

Conclusões.

Nos últimos anos temos vindo a conhecer fenómenos de diferentes índoles que caracterizam o nosso tempo e que, de alguma forma, estão a configurar um novo panorama, um novo cenário que modifica cada vez mais a forma de vida das pessoas, alterando de forma substancial o mundo laboral, social, familiar e educativo.

O emprego é um dos elementos-chave do desenvolvimento económico de um país e, sobretudo, do bem-estar pessoal e social dos seus cidadãos.

Ao analisar a evolução do emprego na Euro-região Galiza e Norte de Portugal, verificam-se elevadas taxas de desemprego. Como tal, no conjunto das boas práticas levadas a cabo pelas cidades que integram o Eixo Atlântico, importa referir a importância da iniciativa comunitária *EQUAL*.

Como vimos, trata-se de uma iniciativa co-financiada pelo Fundo Social Europeu (FSE) que se ocupa das medidas de prevenção e de combate ao desemprego e de desenvolvimento de recursos humanos e promoção da igualdade de oportunidades para todos no acesso ao mercado de trabalho e na manutenção dos postos de trabalho. Esta iniciativa propõe beneficiar prioritariamente as pessoas que são vítimas das principiais formas de discriminação e de desigualdade (ligadas ao sexo, à raça, à origem étnica, à religião ou às convicções, a deficiência, à idade, à orientação sexual). Visa, em particular, contribuir para acções que apoiem a Estratégia Europeia de Emprego através de projectos desenvolvidos no âmbito de diferentes áreas de intervenção: empregabilidade, espírito empresarial, igualdade de oportunidades entre homens e mulher, adaptabilidade e requerentes de asilo.

Além disso, importa salientar a importância da Provedoria Municipal dos Cidadãos com Deficiência, como acontece, por exemplo, na cidade o Porto, e do Conselho Local de Acessibilidade no caso de Vigo. Estes importantes interlocutores têm contribuído, por um lado, na melhoraria das acessibilidades e da mobilidade dos cidadãos deficientes no espaço público e, por outro, no incentivo à reflexão e discussão das questões da deficiência.

Do mesmo modo, o combate à pobreza e à exclusão social tem sido assumido como prioritário na Euro-região Galiza e Norte de Portugal. São vários os programas que visam contribuir para a erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão social e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Como vimos, tanto na região Norte, como na Galiza, registam-se importantes projectos/programas específicos relacionados com estas temáticas.

Um outro aspecto importante prende-se com os programas de apoio e integração a minorias étnicas e a imigrantes. Embora sejam regiões com uma população imigrante pouco significativa, pudemos constatar que há poucos projectos nesta área, principalmente na Região Norte de Portugal.

O envelhecimento acentuado da população da Região Galiza - Norte de Portugal, mas especialmente na Galiza, faz com que sejam vários os programas de apoio aos idosos. Espera-se, contudo, que, a médio prazo, estes programas sejam suficientes, uma vez que a população da região está a envelhecer a um ritmo vertiginoso.

Para finalizarmos este capítulo, iremos apresentar os resultados que foram surgindo ao longo da nossa análise sobre as dinâmicas sócio-laborais que caracterizam a Euro-região, em particular, as cidades que integram o Eixo Atlântico. Para tal, escolhemos a técnica de análise DAFO com vista à concretização dos seguintes objectivos: por um lado, reconhecer, simultaneamente, as oportunidades e as ameaças resultantes do enquadramento europeu e, mais especificamente, de cada país; e, por outro, identificar os principais pontos fortes e fracos do Eixo Atlântico que influenciam as capacidades desta região em termos de desenvolvimento social.

OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Dimensão económico-territorial e social	
- Aprofundamento da cooperação transfronteiriça (INTERREG III A) através de projectos comuns ao nível social (ISADORA, PRISMA, PROVOLGAPOR) - Aumento da Imigração.	- Elevadas taxas de desemprego.
Políticas sociais	
- Importantes reformas dos sistemas sociais após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão. - Promoção de iniciativas comunitárias de prevenção e de combate ao desemprego e de desenvolvimento de recursos humanos e promoção da igualdade de oportunidades (EQUAL) - Com o «modelo social europeu», os cidadãos da UE têm acesso a uma das mais fortes redes de segurança social do mundo. - Aumento das iniciativas nos domínios da formação/requalificação profissional.	- Diferentes sistemas político-administrativos. - Assimetrias inter e intra-regionais em termos de dinâmicas sociais. - Carência de legislação comunitária comum em matéria de protecção social. - Maiores exigências de convergência em torno de questões que visam a não discriminação. - Diferentes organizações dos sistemas sociais. - Alargamento da UE a 25 Estados-membros.

Enquadramento social do Eixo Atlântico

PONTOS FORTES	DEBILIDADES
Capital demográfico	
- População relativamente jovem no contexto da Europa, em particular na Região Norte de Portugal.	- Aumento do *rácio* de dependência dos idosos no contexto da UE para 2010, em particular na região da Galiza. - Diminuição das taxas de natalidade, principalmente na Galiza.
Capital Social e económico	
- Aumento das qualificações, principalmente ao nível das Novas Tecnologias de Informação. - Aumento da taxa de actividade feminina. - Reforço da oferta de programas de ocupação de tempos livres, para jovens e idosos (v.g. idiomas, ginástica, leitura, informática, etc.)	- Elevada taxa de incidência de pessoas com deficiência. - Baixa percentagem de jovens entre os 25 e 29 anos com elevado grau de escolaridade face à média UE 15. - Elevadas taxas de desemprego, sobretudo desemprego feminino
Infra-estruturas e orçamento	
- Grande investimento em programas de inserção sócio-laboral, especialmente na Galiza. - Reforço e manutenção dos programas/projectos já existentes. - Aumento do número de equipamentos sociais.	- Constrangimentos orçamentais. - Escassez de equipamentos sociais. - Escassez de recursos humanos.
Programas sociais e de emprego	
- Implementação de importantes programas nacionais (*II Plano Português para igualdade, Plano Galego para a Inclusão Socia*l) - Investimentos importantes no combate à pobreza e à exclusão social, sendo expressão disso vários programas, tais como: Rede Social, Porto Feliz, Plano galego de inclusão social. - Iniciativas de inserção sócio-laboral, com projectos vários, tais como: Plan@rroba solidário; Programa de apoio a imigrantes; Porto Sem Fronteiras; Projecto EQUAL Corunha Solidária. - Incremento de Programas de atenção domiciliária integral (Serviço de apoio domiciliário, teleassistência) para pessoas idosas que evitam a institucionalização.	- Número reduzido de programas de apoio à integração de minorias étnicas, culturais e religiosas e imigrantes. - Número reduzido de programas de apoio a cidadãos inválidos ou com deficiência, especialmente em Portugal. - Falta de programas municipais que visem as igualdades de oportunidade de género, especialmente em Portugal.

Cultura de partilha de responsabilidades	
- Aumento da Rede de parcerias na dinamização dos projectos com entidades públicas, privadas e Organizações não governamentais. - Valorização da cultura de diagnóstico, tendo como pressuposto a erradicação da pobreza e da exclusão social. - Difusão de uma cultura da prevenção, principalmente entre os mais jovens (v.g. prevenção da toxicodependência, abandono escolar, etc.)	- Necessidade de maior coordenação entre Serviços centrais de Acção Social e os serviços municipais. - Definir com maior clareza as competências municipais na área dos serviços sociais. - Necessidade de desenvolver um cultura orientada para voluntariado. - Falta de envolvimento da sociedade civil.

No contexto deste capítulo, e em coerência com os objectivos deste trabalho, serão apresentadas possíveis linhas de actuação futuras para a "Euro-região", no âmbito dos serviços sociais. Deste modo, apresentam-se as seguintes linhas de actuação Camarária:

- Dar prioridade às políticas municipais que criem as condições estruturais que permitam o crescimento e manutenção dos subsídios de protecção social.

- Fomento uma maior intervenção do sector privado na cobertura do sistema de acção social e na melhoria da sua eficácia.

- Reforço de medidas específicas que incentivem a participação das pessoas, famílias e agentes sociais e económicos na cobertura e na prevenção dos problemas de dependência e de exclusão social, ao nível concelhio.

- Adesão dos municípios a projectos da iniciativa EQUAL, com o objectivo de reformar os dispositivos de inserção social e profissional, nomeadamente através de medidas de prevenção e de combate ao desemprego e de desenvolvimento de recursos humanos e promoção da igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho.

- Articulação das respostas sociais com os problemas de exclusão, pobreza e dependência, colocando em relevo a importância do voluntarismo, da mobilização de pessoas e recursos perante os problemas sociais. Neste sentido, os Municípios deverão recorrer aos projectos transfronteiriços de promoção do voluntariado. (v.g. PROVOLGAPOR – "Promoção do voluntariado nas Regiões e Galiza e Norte de Portugal").

- Recursos dos municípios a fundos de capital privado, de pessoas ou empresas, com o objectivo de assegurar os recursos económicos que garantam a prevenção e o combate de futuras dependências.

- Reforço dos equipamentos e serviços sociais municipais que permitam a prestação de cuidados a pessoas dependentes no seio da família, tais como: Serviço de apoio domiciliário, serviços de teleassistência domiciliária, entre outros.

- Aumento dos incentivos municipais para o fornecimento de recursos (económicos, materiais, humanos, etc.) a fins de interesse social, quando estes sejam destinados a acções de protecção social.

- Desenvolvimento de Programas municipais de organização e gestão do fluxo de imigrantes, com a finalidade de minimizar os custos sociais e económicos da sua integração.

- Incremento de programas/projectos de apoio à formação e à integração social e profissional dos cidadãos com deficiência, na tentativa de trilhar novos caminhos para melhorar a sua qualidade de vida.

- Difusão das "Provedorias Municipais dos cidadãos com Deficiência" a todos os municípios da "Euro-Região".

- Por último, mas não menos importante, é o reforço do investimento dos municípios na prevenção, nomeadamente através de "diagnósticos sociais", "acções de sensibilização", antecipando o aparecimento de problemas que exigem a intervenção dos sistemas de protecção social.

Por último, importa referir que mais que um diagnóstico das políticas sociais, o presente estudo pretendeu situar os problemas diagnosticados no contexto socio-económico da Euro-Região (Galiza - Norte de Portugal) e detectar os pontos fortes e fracos que caracterizam a rede de serviços sociais desta região.

A Igualdade de Oportunidades na perspectiva de género na Euro-regiao Galiza-Norte de Portugal.

Conclusões.

A análise anterior permite enunciar algumas conclusões gerais sobre a forma como a igualdade de oportunidades na perspectiva de género se tem vindo a construir como um campo específico de intervenção da política social no domínio municipal.

- A este propósito a análise das práticas desenvolvidas nas cidades do Norte de Portugal e da Galiza permitem alguns elementos de conclusão geral.

- A centralidade assumida pela questão da igualdade de oportunidades no âmbito da política social da UE e, em particular, no âmbito da política europeia de emprego, implicou o desenvolvimento da acção política nesta área e a sua crescente visibilidade. A consagração do princípio da transversalidade da temática da igualdade de oportunidades em todas as dimensões da intervenção política tem também ajudado a tornar claras as ligações existentes entre vários domínios da intervenção social e nomeadamente entre dependência económica, violência doméstica e risco de pobreza e exclusão social. Em simultâneo tem existido uma crescente consciencialização sobre a existência de diferentes situações de inserção dos homens e das mulheres no mercado de trabalho e do seu

contraponto traduzido no diferente envolvimento dos homens e das mulheres nas tarefas domésticas. Tal tem contribuído decisivamente para identificar as novas necessidades sociais a que é necessário responder quando aumenta o número de mulheres no mercado de trabalho com os correspondentes desafios (necessidade de novas formas de organização do tempo e de novas relações sociais de género) e as correspondentes oportunidades (criação de novas oportunidades de actividade e de emprego ligadas aos serviços às famílias e, em particular, de apoio aos dependentes);

- A situação de partida dos diversos países europeus e das diferentes regiões é, neste como noutros domínios significativamente diversa sendo que Portugal e a Espanha, o Norte de Portugal e a Galiza representam bons exemplos dessa diversidade: Portugal e a Região Norte têm elevadas taxas de actividade e de emprego para o grupo das mulheres, em Espanha e na Galiza as taxas de actividade e de emprego das mulheres são muito baixas de acordo com os padrões europeus. No entanto em ambos os países e em ambas as regiões o diferencial de participação das mulheres e dos homens no mercado do trabalho existe e traduz um menor envolvimento do grupo das mulheres neste. Em contrapartida em ambos os países as mulheres dedicam, em média, muito mais tempo do que os homens às tarefas domésticas;

- O debate público e nomeadamente o debate político sobre estas matérias tem assumido diferente centralidade nos vários países europeus e parece ter ganho maior centralidade em Espanha do que em Portugal;

- Na perspectiva da Euro-Região em estudo a dualidade enunciada no ponto anterior surge claramente: i) nos municípios do Norte de Portugal a acção política no âmbito da promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva do género não é equacionada enquanto área de intervenção de política regional. No entanto existem programas e acções realizadas pelas Câmaras em parcerias com outras entidades. Mas a informação oficial veiculada pelas Câmaras e as respostas obtidas aos Inquéritos enviados não tornam essa informação visível o que traduz uma clara desvalorização da acção política eventualmente existente nesta área. A acção política organizada com expressão regional e municipal traduz assim, amplamente, a acção da delegação regional de um dos organismos do poder central vocacionada para a promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva do género; ii) no Municípios da Galiza a promoção de políticas de igualdade de oportunidades surge com visibilidade na própria organização administrativa dos *Concellos*. Assim em todas as cidades galegas do Eixo Atlântico existe uma *Concelleria da Muller* ou um departamento vocacionado para esta área dentro de uma *Concelleria* de intervenção social mais geral. Além disso em todos os Municípios galegos existem Planos de Promoção da Igualdade de Género centrados em três grandes áreas de acção: a informação, a formação e formação profissional e a violência doméstica. Na Galiza estamos portanto perante um modelo de acção municipal em que as políticas de promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva de género são já explicitamente reconhecidas como fazendo parte das políticas sociais de âmbito municipal.

O anteriormente exposto permite que se elabore, sustentada nos elementos identificados a partir dos estudos de caso, uma comparação sintética sobre as virtualidades e as limitações dos modelos de intervenção política adoptados na Galiza e na Região Norte de Portugal. A fim de tornar a comparação mais clara elaboramos uma matriz DAFO na qual tentamos sintetizar as principais conclusões que os casos estudados nos permitiram.

DEBILIDADES	PONTOS FORTES
GALIZA	
- grande diversidade entre as taxas de actividade, de emprego e de desemprego dos homens e das mulheres: fraca participação das mulheres no mercado do trabalho e, sobretudo, baixa taxa de emprego; - população muito envelhecida; - importância do emprego agrícola claramente superior à média nacional; - forte identificação das questões da igualdade de oportunidades com as questões das mulheres podendo criar certos obstáculos ao entendimento desta questão enquanto questão de cidadania respeitante a todos os cidadãos.	- existência de estruturas de poder local vocacionadas para a acção política neste domínio; - existência de planos municipais definidores de grandes linhas de acção nesta área que permitem uma intervenção sustentada e articulada neste domínio; - existência de traços que permitem dar conta da tentativa de adaptação da acção política nesta área às características da população local; - existência de uma rede de instituições a desenvolver trabalho na área.
NORTE DE PORTUGAL	
- persistente diversidade entre as taxas de actividade, de emprego e de desemprego dos homens e das mulheres: mais fraca participação das mulheres do que dos homens no mercado do trabalho e, maior incidência do desemprego no grupo das mulheres; - fraca importância relativa do emprego nos serviços; - intervenção política neste domínio de natureza casuística traduzindo a tentativa de descentralizar decisões tomadas por estruturas do poder central.	- existência de um forte envolvimento das mulheres no mercado de trabalho de acordo com os padrões europeus.

AMEAÇAS	OPORTUNIDADES
GALIZA	
- forte envelhecimento populacional.	- elevada importância atribuída à política da igualdade de oportunidades na perspectiva do género no âmbito das políticas sociais da União Europeia; - grande visibilidade atribuída pelo poder político central à questão da Igualdade de género; - existência de um debate público alargado sobre a questão da violência doméstica.
REGIÃO NORTE	
- mudanças no poder político local e até nos responsáveis pelos pelouros dentro da mesma força política pode fazer alterar significativamente a acção municipal neste domínio dada a ausência de estruturas e de planos; - limitações de alcance de intervenções casuísticas em detrimento de uma política consistente; - grande variabilidade da visibilidade atribuída pelo poder político central à questão da Igualdade de género de acordo com as conjunturas políticas; - fraca visibilidade deste tema no debate público e político.	- elevada importância atribuída à política da igualdade de oportunidades na perspectiva do género no âmbito das políticas sociais da União Europeia;

Linhas de acção política na área da igualdade de oportunidades na perspectiva do género

Do anteriormente exposto resultam alguns elementos que permitem identificar grandes linhas de acção política a implementar na área da promoção da igualdade de oportunidades na perspectiva do género na cidades do Eixo Atlântico:

- promover o aumento do conhecimento sobre as características de cada região e de cada município no que respeita à existência de diferentes condições de vida e diferentes condicionantes ao comportamento dos indivíduos de acordo com o sexo a que pertencem;

- aumentar a visibilidade da temática da iguadade de oportunidades de género nomeadamente através da divulgação de informação sobre as desigualdades existentes e visando a criação de uma consciência cívica sobre os problemas de desigualdades sociais de género como um dos domínios relevantes dentro das questões sociais de desigualdade;

- centrar a acção política na elaboração, aplicação e avaliação de planos de acção estratégica neste domínio por forma a garantir a persistência e a continuidade das grandes linhas de acção política independentemente das oscilações conjunturais e da alteração de responsáveis pela área das políticas sociais;

- promover a transversalidade da acção política neste domínio nomeadamente através da acção interligada em quatro grandes áreas: o mercado do trabalho, as infraesturas de apoio aos dependentes (crianças, idosos, doentes, ...), a educação, a violência doméstica;

- aumentar a coordenação na acção política desenvolvida nesta área nomeadamente promovendo uma coordenação adequada entre os organismos do poder central e do poder local e assegurando a acção concertada destes organismos com as instituições de política europeia neste domínio;

- reforçar o diálogo entre os responsáveis das áreas sociais dos municípios do Eixo Atlântico de modo a potenciar mecanismos de acção conjunta nesta área. Avaliar em conjunto as virtualidades e limitações da acção implementada em ambas as regiões tendo em conta os diferenças e semelhanças nos contextos em que, mesmo no interior do Eixo Atlântico, esta acção é aplicada,.

Capítulo VII

A Xestión Pública nas Administracións Municipais de Galicia e Norte de Portugal

A xeito de conclusión.

Unha nova *governance* local transfronteiriza ao traverso da calidade: As Cartas de Servicios.

As experiencias recollidas nas liñas anteriores son accións puntuais que refrexan a vontade de cambiar a eterna situación de indefinición organizativa que se instala nas organizacións locais. As limitacións estructurais dos Concellos e das Câmaras non poden servir de excusas para evitar afrontar a modernización local. Vigo, Monforte de Lemos, Chaves, Porto (do mesmo xeito que o resto de Municipios que se deciden pola xestión pública) móstrannos o camiño a seguir; ensínannos a necesidade de construir institucións con sólidas bases organizativas. Non sería posible asumir o reto da *governance* local, da creación de redes de acción públicas, privadas e sociais sin que as organizacións se doten de unha estructura de persoal axeitada, un coñecemento exhaustivo dos seus usuarios, uns medios financeiros e tecnolóxicos que axuden a acadar o obxetivo do servicio público. Non hai *governance* sin xestión, nin organización local plenamente democrática sin a dirección pública axustada ás necesidades dos cidadáns.

As Cartas de Servicios, entendemos, incorporan elementos propios da xestión pública e da *governance*, aspectos *hard* e *soft* da organización, elementos técnicos e culturais, compromisos cos cidadáns e sistemas de medición. Trascenden así os enfoques tecnocráticos e eficientistas que teñen caracterizado a Nova Xestión Pública dotándoos de maior calado democrático e participativo. Somos conscientes da existencia doutros modelos e técnicas de xestión pública e de calidade, un claro exemplo sería o CAF. Sin embargo, e pese aos esforzos das Administraciones centrais en tódolos Estados membros e á boa orientación cara ás especificidades de "o público" do

CAF, creemos que esta ferramenta de autoavaliación esixe organizacións maduras, entornos favorables e climas de xestión máis sólidos; que en todo caso coidamos que non se atopan presentes na maior parte das unidades administrativas das nosas organizacións locais.

A continuación, e a modo de conclusión do estudio estratéxico sobre xestión pública local nos Municipios do Eixo Atlántico, prantexamos unha análise esquemática sobre das ameazas e oportunidades do entorno municipal, e as fortalezas e debilidades da organización local; para finalmente enumerar unha serie de retos que deberán asumir os concellos e as Câmaras galegas e portuguesas do Eixo Atlántico nos vindeiros anos.

a) DAFO sobre a Xestión Pública nos Municipios do Eixo Atlántico

A análisis anterior sobre a xestión pública e as súas implicacións nos Municipios do Eixo Atlántico nos permiten avanzar unha serie de cuestións sobre as que deberán poñerse a traballar as organizacións locais. Seguindo un esquema D.A.F.O. de análise organizativo, e atendendo aos datos expostos, poderíamos concluir que son 8 as grandes cuestións a avaliar:

ASPECTOS EXTERNOS		**ASPECTOS INTERNOS**	
OPORTUNIDADES	**AMEAZAS**	**FORTALEZAS**	**DEBILIDADES**
Larga traxectoria e consolidación da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal e do Eixo Atlántico	Sistema político e administrativo diferente	Modelos de xestión idénticos, con tradición e experiencias suficientes (ISO, CAF, Cartas de Servicios…)	Culturas políticas heterogéneas e estructuras organizativas con procesos de cambio diversos
Liderazgo político de Galicia e Lisboa no proceso de xestión	Marco competencial e de servicios desigual	Proxecto aprobado no marco do Interreg III A para a realización das Cartas de Servicios entre Municipios galegos e portugueses	Insuficiencias organizativas estructurais claras nos Municipios da Eurorrexión (financiación, persoal, "know how"), aínda que en menor medida nas cidades do Eixo Atlántico.

Fonte: Elaboración propia.

Fronte ao mapa exposto anteriormente no DAFO, entendemos sería necesario afrontar determinados retos máis concretos, en forma de proxectos ou actuacións, por cada unha das Administracións Locais, además de polo propio Eixo Atlántico como organización aglutinadora da cooperación transfronteiriza local, entre eles:

- Dotar aos Concellos-Câmaras de postos de expertos en xestión pública e calidade que asuman a responsabilidade da mellora de xestión en cada un dos departamentos locais. A figura dun Técnico de Organización e Métodos (ao vello estilo taylorista, pero imbuido necesariamente dun perfil de xestión e administración pública ou politolóxico) sería apropiada para este cometido. Tería un papel claro de coordinación interna na mellora continua dos diferentes departamentos dos Concellos e das Câmaras, así como un vencellamento a redes externas de expertos en materia de xestión pública e calidade.

- En línea co anterior, e recollendo o prantexamento do Proxecto de Cartas de Servicios en Municipios da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal da Dirección Xeral de Administración Local da Xunta de Galicia, sería necesaria a creación de Oficinas de Calidade ao traverso das cales os técnicos en xestión pública acaden o soporte físico e de coñecemento necesario para o cumprimento dos seus fins.

- Proceder ao deseño dunha metodoloxía común en materia de xestión pública para os diferentes departamentos locais que fose complementaria dos sistemas de xestión sectoriais (medio ambiente, prevención de riscos laborais, laboratorios…) unha vez que a unidade administrativa adquira a madureza organizativa necesaria.

- Establecer un sistema de indicadores de xestión comúns (semellante ao proposto para o desenvolvimento sostible e as Axendas 21 Locais baseado no modelo europeo de Indicadores de Sostibilidade), coa finalidade de poder identificar correctamente os avances en xestión de departamentos a un e outro lado da fronteira eurorrexional.

- Analizar a percepción dos usuarios dos servicios públicos locais dos Concellos-Câmaras do Eixo Atlántico, utilizando metodoloxías coñecidas e testadas en outros entornos; o Proxecto de Cartas de Servicios da Dirección Xeral de Administración Local aplica o SERVQUAL, co cal podería resultar un perfecto banco de probas a expensas dos resultados a conseguir tanto en Chaves como en Vilagarcía de Arousa.

- Potenciar os mecanismos de partenariado público-privado e con eles a xestión e o control das empresas proveedoras de servicios e actividades, fundamentalmente ao traverso de sistemas de xestión de calidade (ISO 9000:2000).

- Do mesmo xeito, ampliar a base participativa da xestión de proxectos locais (sobre de todo os de carácter social, cultural e medioambiental), otorgándolles unha dimensión transfronteiriza, ben ao traverso dos Premios de Cidadanía, ben ao traverso do CAF.

- Potenciar o Centro de Estudos Eurorrexionais Galicia-Norte de Portugal (CEER) e con él a colaboración entre os Municipios do Eixo Atlántico e as Universidades galegas e portuguesas, tanto en accións formativas como de consultoría e análise organizativo ou de servicios públicos.

Finalmente, e non menos importante, abordar dun modo integral e definitivo a avaliación nas organizacións locais: avaliación de políticas e programas públicos, de servicios…, ao traverso de auditorías de xestión.

CAPÍTULO 3

INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE NAS CIDADES DO EIXO ATLÂNTICO E AS SÚAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA

Antonio Figueirido
Universidade de Porto. Quaternaire.

Xulio Pardellas
Universidade de Vigo

1. Embora com diferentes graus de internacionalização, as 18 cidades do Eixo Atlântico partilham a inserção num território mais alargado que cumpre ainda as características de regiões desfavorecidas, com as características conhecidas de perifericidade, de desvios estruturais de produto per capita face à média da União Europeia e de marginalidade funcional típicas deste tipo de territórios.
2. Os trabalhos concluíram que a agenda da inovação e da competitividade não pode ser um exclusivo das regiões afluentes da União Europeia. Embora perspectivada de modo distinto dos termos em que tal agenda se coloca nas regiões da fronteira do desenvolvimento tecnológico, a aposta na inovação e na competitividade constitui uma oportunidade para que os territórios organizados pelas 18 cidades do Eixo Atlântico contribuam activamente para o processo de construção europeia e para a melhoria dos indicadores estruturais que monitorizam o grau de cumprimento da Estratégia de Lisboa.
3. As Cidades competem e inovam entre si no âmbito das políticas e projectos liderados pelos seus órgãos de poder e governação, mas sobretudo tendem a ser fontes únicas de concentração de recursos e competências de que os processos de inovação e as dinâmicas de competitividade se alimentam. Por outras palavras, em matéria de inovação e competitividade, as Cidades não são apenas o simples reflexo das empresas que nelas se instalam para exercer a sua actividade. Na medida em que constituam factores

de atracção de recursos, de competências e atmosferas propícias à disseminação de processos de inovação e de dinâmicas de competitividade, a relevância das Cidades para os temas da inovação e da competitividade situa-se a montante das dinâmicas empresariais, influenciando-as consoante a sua dotação relativa nesses factores. As 18 cidades do Eixo Atlântico e os territórios que estruturam devem ser considerados activos específicos a valorizar no quadro de estratégias regionais consequentes de promoção de inovação e competitividade.

4. O Livro 3 sustenta, assim, que: i) Os temas da inovação e da competitividade constituem uma oportunidade relevante para as Cidades e seus agentes dinâmicos perceberem a mudança dos factores segundo os quais podem exercer influência e estruturar territórios mais vastos; ii) As autoridades municipais encontram nestes temas novos domínios de afirmação das políticas locais; domínios como a política urbanística de atracção de actividades terciárias superiores, a promoção de áreas de acolhimento empresarial de nova geração e a reconversão de zonas de declínio industrial em solo urbano, as políticas de educação e formação e a reivindicação de graus mais elevados de descentralização para essas políticas e as políticas de parcerias com outras instituições públicas e com o sector privado constituirão, seguramente, no futuro imediato, factores poderosos de atracção diferenciada; iii) Também as políticas públicas de matriz central e regional não podem ignorar os activos específicos que as Cidades e as políticas urbanas representam para a melhoria das condições de atractividade da Euro-região Galiza-Norte de Portugal; iv) A cooperação inter-Cidades encontra neste domínio um espaço de diversificação de projectos e de novas parcerias institucionais; v) Do ponto de vista da associação Eixo Atlântico, os temas da inovação e competitividade abrem novas frentes de interacção entre a dinâmica de cooperação entre cidades e o processo mais amplo de cooperação Galiza-Norte de Portugal.

5. É fundamental que um número crescente e mais diversificado de agentes políticos e institucionais sejam sensibilizados para a necessidade de contribuir para a concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa. A inclusão dos temas da inovação e da competitividade na agenda política da Associação Eixo Atlântico e das políticas de desenvolvimento das Cidades que a integram cumpre o papel fundamental de as aproximar da própria agenda europeia e das conflitualidades que hoje a caracterizam.

6. O Livro 3 analisa os temas da inovação e da competitividade numa perspectiva sistémica, considerando que as dinâmicas e estratégias das firmas se encontram no centro da abordagem. Porém, os factores infra-estruturais que configuram externalidades positivas para os processos empresariais de inovação, os mecanismos da produção de conhecimento técnico pertinente, a estrutura de serviços avançados às empresas e o ambiente em termos de capital humano são factores que interessa considerar como influenciando a competitividade e a capacidade inovadora das empresas.

7. A desigual situação estrutural das economias espanhola e portuguesa proporciona ao território da Euro-região, em estruturação, um enquadramento muito diferenciado. Adicionalmente, há que integrar na análise os factores estruturais e de complementaridade de ambas as regiões. É nesse contexto de combinação de factores de âmbito nacional e regional que devemos compreender os níveis de inovação e competitividade das cidades do Eixo Atlântico. Assim sendo, é necessário ter em conta uma versão sucinta do conjunto de potencialidades (pontos fortes) e debilidades (pontos fracos) das duas regiões no quadro das respectivas nacionais.

Euro - região Galiza - Norte de Portugal e situação estrutural das economias nacionais potencialidades e debilidades	
NORTE DE PORTUGAL	
PONTOS FORTES	**PONTOS FRACOS**
Níveis elevados de dinamismo de empreendimento e iniciativa empresarial com culturas empresariais ainda fortemente localizadas em áreas territoriais bem delimitadas. Evolução permanente em termos de produtividade no sector têxtil, observada na última década, com processo de ajustamento estrutural em curso, embora tendendo a libertar emprego na produção e a criar empregos a jusante do sector em termos de serviços de suporte. Evolução similar na indústria do calçado, cujos padrões de dotação em maquinaria e equipamento progrediram na linha do que pode ser considerado evolução de última geração tecnológica. Sinais emergentes e promissores de emergência de empresas de base tecnológica no sector da maquinaria e equipamentos especializados, embora ainda não suficiente para alterar significativamente os dados da estrutura industrial. Melhoria acentuada na última década na evolução das taxas de participação no sistema educativo no âmbito dos 9 e 12 anos de escolaridade. Experiência relevante de Centros Tecnológicos de matriz sectorial na região (têxtil, vestuário, metalo-mecânica e madeira), com relevo para os três primeiros; exemplo promissor de organização de serviços de assistência técnica e de suporte à qualidade com base territorial, contrariando o baixo grau de territorialização da política industrial portuguesa. Matriz de investigação universitária fortemente internacionalizada sobretudo nos domínios das ciências da saúde e da engenharia, com forte participação em redes e programas europeus e internacionais de investigação, embora com dificuldades de articulação com o sistema produtivo, dada a debilidade deste último em termos de indústrias de alta tecnologia e intensivas em conhecimento. Evolução significativa da Universidade do Minho em áreas de forte reforço à produção de recursos humanos qualificados para a sociedade do conhecimento e melhoria dos padrões tecnológicos e de qualidade da indústria da região: engenharia têxtil, engenharia dos polímeros electrónica, ambiente e biotecnologia, computação e sistemas de informação. Grupo empresarial sediado na Região com forte potencial de internacionalização, saúde financeira e capacidade técnica no domínio da economia do vinho (SOGRAPE) Emergência de um significativo corpo de novos produto-	Capital e experiência de internacionalização e de penetração em mercados externos fortemente adquirida em sectores de actividade industrial vulneráveis à deslocalização, à emergência de mercados emergentes agressivos em termos de atractividade e à internacionalização do mercado interno. Trajectória de desenvolvimento industrial largamente realizada através de sectores tecnologicamente dominados por fornecedores de equipamentos, com forte predomínio de inovação incremental. Dificuldades objectivas de articular este padrão de desenvolvimento industrial com centros de inovação mais directamente vocacionados para o apoio e interacção com empresas de base tecnológica. Debilidades mais agravadas do que as identificadas para a sociedade portuguesa em termos de níveis de literacia e de stocks de capital humano da população activa. Forte tendência para que os serviços de distribuição e de consumo pessoal e colectivo absorvam activos com escolaridade reduzida ou inacabada, substituindo-se ao emprego industrial desqualificado, hoje sem grandes hipóteses de aumento significativo e continuando a potenciar o fenómeno do abandono escolar precoce. Inexistência de grupos empresariais de base industrial ou de projectos de IDE do tipo AUTO-EUROPA com capacidade de organizar a participação de PME em regime de sub-contratação estruturada por objectivos de aprendizagem qualificada e de certificação. Condições desfavoráveis à fixação na região de recursos humanos de qualificação elevada na sequência do processo de reconcentração de alguns grupos empresariais públicos na área das telecomunicações e do sector financeiro, da baixa densidade de empresas de base tecnológica e das dificuldades de recrutamento por parte do sector público administrativo. Níveis baixos de cultura de empreendimento e de gestão empresarial nas instituições de investigação e de interface com as empresas, penalizando a formação de procura de serviços proveniente do meio empresarial; uma grande parte desses centros carece de alavancas institucionais claras, penalizando os seus projectos de afirmação estratégica no futuro e a sua capacidade de atracção de parceiros institucionais com origem no meio empresarial. Oferta muito diversificada mas pouco estruturada de ensino universitário e politécnico, com reduzida articulação empresarial, baixo conteúdo experimental e de investigação; tendência para a não diferenciação entre

Euro - região Galiza - Norte de Portugal e situação estrutural das economias nacionais potencialidades e debilidades	
NORTE DE PORTUGAL	
PONTOS FORTES	**PONTOS FRACOS**
res e capacidade empresarial rejuvenescida no âmbito da economia do vinho de mesa, com destaque particular para a zona do Douro, que apresenta hoje um novo panorama em termos de pequenas produções de elevada qualidade; forte potencial de progressão em termos de melhoria de condições de comercialização e de organização da oferta. Grupos empresariais pujantes em termos da distribuição e concepção – gestão de centros comerciais, já internacionalizados, com presença no mercado espanhol e latino-americano. Progressos significativos na capacidade e eficiência de gestão do principal porto de suporte à actividade produtiva da região (Porto de Leixões)	ensino politécnico e universitário, revelando o primeiro uma tendência perversa de afastamento das realidades regionais e territoriais que determinaram a sua criação e originalidade. Muito reduzida produção de conhecimento técnico relevante de suporte à modernização do sector agro-florestal (economia do vinho, agro-alimentar, gestão e preservação da floresta), com excepção dos exemplos da UTAD e do Instituto Politécnico de Bragança. Massas críticas reduzidas em termos de indústrias culturais (recursos humanos, empresas, instituições de interface), logo com reduzida capacidade de aproveitamento do potencial logístico e de placa giratória que a aglomeração metropolitana representa no seio da Euro-região. Ainda significativa atomização do tecido associativo empresarial, com dificuldades de consolidação de instituições com massas críticas de recursos humanos e técnicos e fortemente dependentes de co-financiamento estrutural da UE. Atomização ainda significativa em termos de oferta de ensino pós-graduado na gestão, com reflexos na dificuldade de atingir níveis de excelência e notoriedade salientes no plano europeu. Inexistência de dotação logística inter-modal em matéria de apoio às actividades de exportação e importação, com reflexos negativos na compatibilização de padrões de ordenamento atractivos e de melhorias significativas nos processos de distribuição *just in time* para o mercado europeu; a logística de distribuição privada tem estado a cargo de infra-estruturas dos próprios grupos empresariais de distribuição, os quais localizam os seus centros logísticos principais na aglomeração metropolitana de Lisboa. Atractividade de zonas de acolhimento empresarial ainda apenas determinada por factores de preço baixo de solo, sem observação de saltos significativos na criação de condições de atracção por via de oferta de serviços avançados, dotação em infra-estruturas de telecomunicações e de gestão.

Euro - região Galiza - Norte de Portugal e situação estrutural das economias nacionais potencialidades e debilidades	
GALIZA	
PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
Forte tradição e capacidade empresarial no âmbito da actividade agro-pesqueira, com relevância na economia espanhola e, no caso, pesqueiro e marisqueiro, na própria economia da União Europeia e correspondência na dimensão da frota pesqueira. Relevante articulação inter-sectorial entre a actividade agro-pesqueira e a indústria transformadora, com relevo particular para as indústrias de lacticínios e de papel. No primeiro caso, grandes grupos empresariais dominam a organização do sector. Evolução estrutural significativa da economia do vinho galega, com significativo esforço de investimento humano e tecnológico no domínio da enologia. Emergência de um cluster automóvel estruturado em torno da presença do Grupo Citroen na região, com impulso relevante para a criação de empresas tecnologicamente avançadas, com vocação exportadora, impacto relevante na balança comercial galega e na rendibilização de infra-estruturas portuárias (Vigo) Relevância do projecto galego de constituição de um Centro de Experimentação de condições de segurança automóvel, como complemento do cluster automóvel em estruturação. Marcas internacionalmente reconhecidas no âmbito da indústria do vestuário, com forte incorporação de criação e design, marcando inclusivamente a imagem de marca do vestuário espanhol e com forte poder de internacionalização. Consolidação neste último domínio de grupos empresariais de forte poder de internacionalização integrando por via de uma potente estrutura de distribuição diferentes focos deslocalizados de produção e subcontratação. Forte cosmopolitismo da região galega, fundamentalmente alicerçado na sequência dos eventos de anos Jacobeo e na dinâmica de atracção de novos viajantes, gerando um potencial relevante de geração de actividades e indústrias culturais em torno do binómio tradição-inovação. Potencial acrescido de dinamização de indústrias culturais gerado pela existência de uma Televisão autonómica, defesa e normalização do galego e produção cultural asociada. Forte protagonismo dos serviços associados ao turismo e à hotelaria. Sistema portuário potente com maior equilíbrio de peso relativo entre unidades componentes, embora	Ainda insuficiente incorporação de actividades de I&D no âmbito da actividade agro-pesqueira, direccionada para o objectivo de progressão da qualidade, certificação, segurança alimentar e para a vigilância de catástrofes ambientais do tipo PRESTIGE. Reduzida dimensão em termos de recursos humanos nos centros de investigação criados como resposta às necessidades do sector da economia do vinho e dificuldades de transferência para o sector agro das actividades de investigação existentes no domínio da agro-biologia. Vulnerabilidade do sector pesqueiro e de aquacultura a catástrofes do tipo PRESTIGE. Peso reduzido do sector agro-florestal (leite, carne e madeira) galego nas exportações nacionais españolas. Dificuldades de organização da produção para exportação de PME industriais não directamente articuladas com grupos empresariais do tipo INDITEX. Persistência de problemas de declínio industrial manifesto na indústria naval, com forte concentração dos efeitos asociados. Vulnerabilidade da indústria galega a sectores potencialmente atingidos pelo processo de deslocalização do IDE e da produção (indústria automóvel e vestuário) Debilidade estrutural do sistema de inovação galego, materializada no ainda reduzido potencial de infra-estruturas de base tecnológica, no baixo peso de I&D no PIB, na baixa capacidade de geração de patentes, na frágil cooperação inter-instituições e actores e no relativamente reduzido número de empresas com despesas intra-muros de I&D. Peso reduzido do Investimento Directo Estrangeiro na região, com excessiva concentração nos transportes e comunicação e no sector financiero. Debilidade em termos de localização de serviços avançados privados às empresas, com a excepção do sistema financeiro, cuja base regional de implantação continua a ser relevante no plano da Euro-região; posição relativa desfavorável face ao efeito de capitalidade regional de outras Cidades espanholas: Madrid, Barcelona e Bilbao. Baixas taxas de participação da mulher no mercado de trabalho.

Euro - região Galiza - Norte de Portugal e situação estrutural das economias nacionais potencialidades e debilidades	
GALIZA	
PONTOS FORTES	**PONTOS FRACOS**
dependente nos casos da Corunha e do Ferrol de construção de porto externo e de articulação viária e ferroviária, respectivamente. Forte protagonismo das Universidades de constituição mais recente (Vigo e Corunha), assegurando por essa via uma juventude de renovação de massas críticas de doutorados e investigadores, em clima de saudável concorrência com a Universidade de Santiago de Compostela. Consequências positivas dessa dinâmica no que respeita ao aumento das taxas de participação da população galega no ensino superior.	

8. O estudo das dinâmicas empresariais e territoriais galegas permite concluir que as Cidades do Eixo Atlântico e suas áreas de entorno apresentam um forte protagonismo em termos dos dinamismos territoriais de criação de novas empresas e de novos estabelecimentos. A dinâmica dos sistemas produtivos locais e as condições de disponibilidade de solo infraestruturado na vizinhança de condições logísticas apropriadas explicam as diferenciações de dinâmica territorial observadas.

9. Os desenvolvimentos do estudo realizado permitem ainda concluir que:

   9.1. As diferentes formas de organización do territorio presentan certas especificidades en términos de vínculos entre empresas, procesos de producción e de productos que definen as distintas formas de desenvolvemento local. Unha destas formas de organización é a constituida polos sistemas productivos locais, basicamente integrados por PEMES e orientadas a un mesmo mercado dentro dun contexto de competencia horizontal. Pero obviamente, poden descubrirse máis modelos de desenvolvemento local atendendo á multiplicidade de combinacións dos componentes de cada territorio.

   9.2. Os procesos de adaptación e axuste no uso dos recursos definen a dinámica productiva local e permiten analizar a traxectoria de cada territorio. En consecuencia, os sistemas productivos locales poden interpretarse a partir das relacións entre os cambios que interveñen no contexto dos seus territorios e sobre as respuestas organizativas e institucionales nese nivel local. Dado que no existen procesos de carácter lineal, as estratexias resultantes son o resultado dun acordo entre os axentes que participan no sistema e as suas conductas no proceso de axustes sucesivos na percura de coherencia interna, e esta dinámica, ou seña a traxectoria dun territorio, require que a organización espacial da producción dispoña de mecanismos propios de coordinación, de regulación e de gobernanza.

9.3. A coordinación implica a aceptación e o respeto a normas, reglas, prácticas sociales e códigos establecidos, e a propia pertencia territorial configura un comportamiento específico, favorece a cooperación e configura estructuras de comportamiento, procesos comúns de aprendizaxe e de decisión para mellorar a eficiencia das organizacións.

9.4. A regulación integra unha combinación de mercado e de reciprocidade, e os seus aspectos se diferencian dos procesos determinados en exclusiva por componentes macroeconómicos e/ou polos comportamentos dos axentes, pois obriga a formas relacionais dificilmente compatibles con decisións individuais de maximización dos proveitos. A reciprocidade esixe mecanismos de coordinación e consentimento contractual no ámbito organizativo. O mercado é aceptado polo sistema na medida en que suministra un esquema para a coordinación das actividades productivas dos diferentes axentes (individuos, empresas, organizacións), correxido permanentemente por aquelas decisións específicas de reciprocidade e máis poas diferentes formas de cooperación.

9.5. Pola sua parte, as condicións da gobernanza aparecen nos principios de coordinación de accións e reaccións no conxunto do sistema. A gobernanza describe un mecanismo de axuste das partes para conseguir unha finalidade concreta, resultante da armonización de conductas e estratexias, establecendo xerarquías, redes e asociacións, e determinando as diferentes formas de organización inter-empresas.

9.6. En consecuencia, as áreas xeográficas de Galicia, debido ao seu proceso de evolución con respecto aos parámetros citados, responden a que:

a) As formas particulares de organización espacial da producción e os elementos diferenciadores dos sistemas productivos locais poden reconducirse constantemente dependendo do contexto do sistema.

b) Os elementos do sistema productivo local están ligados e vinculados ás capacidades dos axentes locais no que respecta ás suas estratexias organizativas e institucionais, o que permite responder aos cambios na producción e nos intercambios comerciais.

c) A gobernanza dos sistemas productivos locais define o proceso de axuste dos componentes entre entidades e axentes. Cada territorio, medido en términos de eficiencia, depende dos grados de articulación e das estratexias de conxunto.

9.7. Por outra parte, e para definir os factores que poden impulsar a competitividade territorial, poden destacarse as seguintes variables:

1. Entorno e contexto institucional.

2. Disponibilidade e calidade dos factores de producción.

2.1. Recursos e dotacións tecnológicas.

2.2. Recursos humanos.

2.3. Recursos naturais.

2.4. Disponibilidade e coste do capital.

2.5. Infraestructuras e accesibilidade.

3. Condicións da demanda interna e externa.

4 Servicios de apoio e relacionados.

5. Estratexia empresarial, organización del mercado e rivalidade inter-empresarial.

9.8. Polo tanto, os factores clave para determinar a competitividade poden agruparse en tres apartados: a) infraestructuras e accesibilidade; b) recursos humanos; e c) entorno productivo, expresado no quadro seguinte:

INFRAESTRUCTURAS E ACCESIBILIDADE	**RECURSOS HUMANOS**	**ENTORNO PRODUCTIVO**
Infraestructura básica: terrestre, ferroviaria, marítima, aérea, cuestións relacionadas coa propiedade. Infraestructura tecnolóxica: TIC, Internet, telecomunicacións. Infraestructura do coñecemento: facilidades educativas. Calidade do lugar: fogares, entorno natural, oferta cultural, seguridade.	Tendencias demográficas: emigración de traballadores cualificados, diversidade. Mano de obra altamente cualificada: formación, coñecemento especializado e continuo.	Cultura empresarial: ausencia de atrancos, existencia de cultura do risco. Internacionalización: taxas de exportacións sobre vendas globais, cultura de negocios, natureza dos investimentos extranxeiros Innovación: patentes, niveis de I+D+i, institutos de investigación, e universidades, relación entre empresas e I+D+i Gobernanza e capacidade institucional. Disponibilidade de capital. Especialización. Natureza da competitividade.

9.9. Con este esquema, podemos identificar as estratexias das empresas gallegas en tres grupos: a) Empresas de tamaño medio e reducido que manteñen estreitas relacións na producción, e con estructuras empresariales interdependentes; b) Redes de empresas ligadas a actividades de comercialización e pouco interdependentes; e c) Formas de cooperación entre empresas, con vantaxes comparativas no seu territorio e sen estructuras reticulares o de interrelación.

10. A análise das dinâmicas empresariais e territoriais nas áreas de entorno das cidades nortenhas permite identificar um conjunto de tipologias, cujas situações estruturais de base requerem políticas de desenvolvimento territorial diferenciadas:

    10.1. Dinâmicas de carácter metropolitano no Porto, em Vila Nova de Gaia e Braga, as duas últimas com largo potencial de oferta de solo infra-estruturado e melhorias consideráveis, no plano recente, das condições infra-estruturais e logísticas de acessibilidade, a que acresce uma vocação terciária também reforçada no plano recente.

    10.2. A dinâmica de Guimarães que, embora partilhando a inserção numa aglomeração metropolitana em estruturação e a inserção de uma Universidade pujante na sua afirmação recente, é penalizada por um modelo de crescimento ainda fortemente extensivo, cuja destruição de emprego tem vindo a intensificar-se nos últimos anos, na sequência do irreversível processo simultâneo de qualificação da indústria têxtil e correspondente processo de destruição de postos de trabalho.

    10.3. A dinâmica de Viana do Castelo que assume alguma particularidade de forte proximidade e integração na região urbana em formação do litoral norte, embora a sua área de entorno natural, o Minho-Lima, não partilhe as mesmas condições de cultura de empreendimento empresarial dos territórios de inserção dos principais clusters de especialização tradicional da região; dotada de condições ambientais e naturais que podem assegurar-lhe uma efectiva excelência ambiental, a cidade de Viana do Castelo e a sua área de entorno buscam ainda uma base produtiva que seja capaz de valorizar essa excelência ambiental, não a delapidando com modelos produtivos depredadores desses recursos.

    10.4. As dinâmicas das cidades interiores de Vila Real, de Chaves, Régua e Bragança, que buscam ainda a consolidação de uma base produtiva que responda positivamente à crise do sector agroflorestal das áreas de entorno natural e o consequente despovoamento; nestas cidades, onde é necessário destacar a relevância que a economia do vinho e do aproveitamento de recursos com denominação e certificação de qualidade tenderá a assumir no futuro, há que referir que existem problemas de sustentabilidade produtiva dos níveis de consumo público observados, aos quais não é estranho o peso elevado do emprego público e o elevado teor redistributivo do consumo público que os Fundos Estruturais da União Europeia têm determinado.

11. O estudo baseado na análise cruzada da evolução do desemprego e do comportamento do índice de poder de compra per capita concelhio mostra que existem desvios consideráveis face à evolução da média do País, revelando dificuldades de geração de rendimento compatível com a dimensão demográfica associada. A evolução neste sentido do coração metropolitano da Região, com a manutenção de níveis anormalmente elevados da taxa de desemprego face à média nacional, mostra que o estatuto de superioridade metropolitana em alguns indicadores, como a estrutura de serviços e o capital humano, coexiste paradoxalmente com factores inibidores da evolução do produto per capita.

12. A dicotomia litoral-interior traduz-se aqui numa outra clivagem: necessidade de assegurar a sustentabilidade produtiva dos níveis de consumo público assegurados nas cidades interiores e, simultaneamente, combater os factores de estrangulamento estrutural que inibem uma evolução mais virtuosa do rendimento per capita nas cidades do litoral.

13. Encaradas nesta perspectiva, nas cidades nortenhas do Eixo Atlântico manifestam-se claramente os problemas de interrupção da convergência da produtividade com a média europeia observados nos últimos quatro anos. Acresce que começam a verificar-se em algumas delas os sinais do envelhecimento demográfico, numa economia como a portuguesa, na qual a sustentação do regime da segurança social não está ainda assegurada a médio prazo e onde existe o problema conhecido de não consolidação das contas públicas.

    Neste contexto, todo o processo que contribua para a governança estratégica regional deste espaço será positivo, no sentido de contrariar a atomização que o individualismo empresarial tende espontaneamente a provocar. Esse é o campo de actuação do Eixo Atlântico e da cooperação entre as cidades nos temas da inovação e da competitividade.

14. A análise conjunta dos sistemas de inovação (I+D+I) da Euro-região e das cidades do Eixo Atlântico permitiu concluir que:

    14.1. Embora não completamente similares do ponto de vista da sua configuração, os estudos realizados sobre o sistema de inovação galego e das cidades galegas do Eixo Atlântico em particular e sobre o sistema de inovação do Norte de Portugal permitem reunir algumas conclusões pertinentes para o conjunto do sistema das 18 cidades.

    14.2. Os desafios e problemas que se colocam ao sistema de inovação da Euro-região como um todo e das regiões da Galiza e do Norte individualmente consideradas têm como pano de fundo comum o quadro do alargamento da União Europeia. O impacto deste processo sobre as disparidades inter-regionais é, por demais evidente, e é convenientemente salientado no 3º Relatório para a Coesão Económica e Social. No entanto, é sobre os objectivos da estratégia de Lisboa que o impacto é mais significativo. Na verdade, a taxa média de emprego reduz-se em 1,5 pontos percentuais e os indicadores de investimento em actividades de I&D reduzem-se de forma muito significativa. Tais impactos não devem fazer esquecer que está em formação no leste da Europa uma nova área de dinamismo, à medida que o processo de convergência se intensificar nesses países. Tal dinâmica constitui simultaneamente uma ameaça e uma oportunidade.

    14.3. A evolução mais recente confirma a liderança da Dinamarca, Alemanha e Bélgica, com níveis de performance superiorres à média dos 25. Espanha e Portugal partilham com a grande maioria dos novos membros da UE o ritmo de convergência, já que os países melhor instalados em termos tecnológicos têm perdido ritmo de evolução. Áustria, Itália e República Checa têm escapado negativamente à tendência de convergência.

14.4. As regiões da Galiza e do Norte de Portugal partilham uma situação de débil posicionamento em termos de indústria transformadora com níveis tecnológicos médios e médios-altos. As duas regiões partilham ainda uma característica estrutural de dualidade. A emergência de empresas com índice tecnológico mais elevado reflecte-se apenas nas margens superiores das respectivas distribuições, não logrando alterar a inércia que resulta de um peso muito forte de empresas com baixo índice tecnológico. Esta situação de debilidade estrutural é agravada no capítulo dos serviços intensivos em conhecimento, sobretudo no caso da Galiza, a qual apresentava, em 200, a pior posição em termos de percentagem de emprego em serviços conhecimento-intensivos. A posição de segunda região no plano nacional de Portugal favorece a sua posição relativa no contexto da Euro-região. No entanto, não pode ignorar-se que entre a primeira região portuguesa neste domínio (a aglomeração de Lisboa) e a primeira e segunda região espanhola existe um fosso ainda considerável neste tipo de serviços.

14.5. Quer isto significar que a Euro-região tem de reforçar consideravelmente a sua capacidade de criação de actividades com índices tecnológicos mais elevados e maior atracção de serviços intensivos em conhecimento como condição indispensável para melhor resistir às ameaças decorrentes da deslocalização e atracção de investimento estrangeiro que a dinâmica asiática está presentemente a representar.

14.6. O sistema de inovação da Euro-região é ainda fortemente penalizado pela debilidade do potencial de capital humano existente entre as duas regiões, neste caso com prejuízo para o Norte de Portugal, no qual os índices de literacia e de qualificação da população activa empregada e desempregada evoluem muito lentamente e com forte inércia face à melhoria considerável entretanto observada nas taxas de escolarização secundária e superior. Neste aspecto, é fundamental destacar a significativa e positiva evolução observada nas taxas de participação feminina na melhoria dos níveis de escolarização de jovens, ainda sem uma consequência directa no reequilíbrio das remunerações salariais e com níveis de "pay gap" ainda elevados para as mulheres portuguesas com presença no mercado de trabalho.

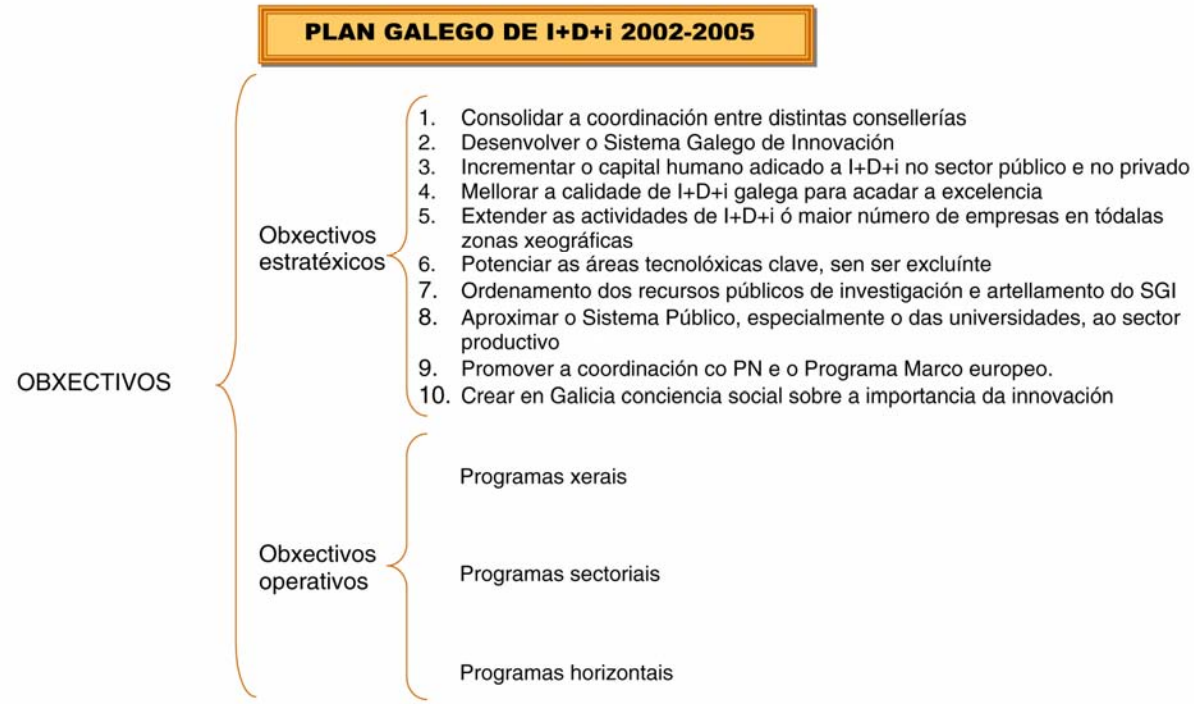
14.7. O potencial de inovação das cidades do Eixo Atlântico, embora favorecido pelo facto de concentrarem a mais importante massa crítica de recursos humanos e tecnológicos existentes na Euro-região, é fortemente penalizado pelos desequilíbrios estruturais existentes entre os sistemas nacionais de inovação de Espanha e Portugal. Para além disso, na Galiza está em estruturação um sistema regional de inovação, ao passo que no Norte de Portugal a total ausência de governança estratégica regional em matéria de inovação tem contribuído para um deficiente aproveitamento do potencial existente em algumas áreas de conhecimento (I&D e formação de capital humano), principalmente das ciências da saúde e das tecnologias de informação e comunicação.

14.8. O desequilíbrio estrutural mencionado deve-se sobretudo ao facto de em Portugal as actividades de I&D serem fundamentalmente executadas e financiadas por instituições públicas (laboratórios de Estado), majorado ainda pelo financiamento essencialmente público da I&D realizada

em centros de recursos do ensino superior. O reduzido peso e dimensão da I&D executada e financiada pelas empresas distorce o sistema nacional, compromete a sua eficácia de produção de resultados (baixo nível de patentes por milhões de activos e habitantes) e penaliza o sistema em matéria de capacidade de resposta às oportunidades abertas pela política científica e tecnológica comunitária. Tal distorção minimiza ainda os efeitos positivos associados à forte evolução do sistema científico nacional.

14.9. Apesar destas distorções, é fundamental continuar a potenciar o aproveitamento na Euro-região das oportunidades que o próximo Programa Quadro de Investigação Científica da União Europeia abre em termos de alargamento da rede europeia de investigação, no qual as regiões têm um papel crucial a desempenhar do ponto de vista de aproximar os sistemas nacionais de inovação das necessidades empresariais e da competividade de áreas industriais relevantes em termos de emprego industrial e de serviços intensivos em conhecimento e do reforço da coordenação de programas nacionais.

14.10. A Galiza partilha em grande medida o facto verificado em Portugal de baixa intensidade da I&D empresarial, para além de apresentar indicadores de despesa e actividade de I&D bastante baixos em relação à média das 17 Comunidades Autónomas. No entanto, há que ter em conta que a autonomia regional constitui um trunfo no sentido de assegurar níveis mais elevados de governança estratégica regional, o que tem sido extremamente difícil de conseguir na Região Norte de Portugal. A análise dos resultados do Plan Galego Investigación 1999-2001 permite concluir que a região galega tem de assumir um papel mais activo no projecto europeu de reforço do potencial de investimento no conhecimento e que as administrações regional, nacional e europeia têm de aumentar significativamente os níveis de coordenação e de partilha de prioridades. A concentração de fundos em acções prioritárias é fundamental para atingir uma optimização acrescida desses Fundos. O Plano Regional de I+D+I que a Galiza propõe para o período 2002-2005 deve constituir uma oportunidade de recentramento de prioridades para a convergência de Fundos regionais, nacionais e comunitários. Para além disso, o referido Plano deve também constituir uma oportunidade de definição de oportunidades de cooperação no seio da Euro-região e do Eixo Atlântico, dada a magnitude de fundos envolvidos.



Fonte: Elaboración propia. Grupo Jeann Monnet de Economía Industria. Universidade de A Coruña.
Datos PG 2002-2005

14.11. A Região Norte, embora penalizada pela profunda distorção do sistema nacional de inovação, apresenta a potencialidade da sua estrutura de actividades e despesa bruta de I&D evoluir no sentido de conceder à percentagem de I&D empresarial uma quota cada vez mais elevada. A inexistência de laboratórios de Estado na Região, consumidores de recursos de financiamento de I&D, constitui uma potencialidade e não uma debilidade, dada a burocratização dessas instituições e o seu afastamento face às empresas e à sua envolvência. Para além disso, a Região tem na dinâmica de inter-faces, dinamizados a partir das Universidades do Porto e do Minho, principalmente, a sua principal força diferenciadora, tanto mais positiva quanto mais puder interligar-se com o aumento paulatino mas seguro da I&D empresarial. A diversidade de inter-faces é porventura exagerada face à dimensão dos recursos disponíveis sendo, por isso, previsível um processo de racionalização no futuro determinado pelo ajustamento a novos modelos de financiamento.

14.12. As cidades de Vila Real e Bragança, pelo facto de acolherem, respectivamente, a UTAD e o IPB, ganham alguma expressão no sistema de inovação nas áreas interiores do Norte de Portugal do ponto de vista da sede de produção de conhecimento relevante para as necessidades de desenvolvimento e inovação da base produtiva das suas áreas de influência. A avaliação sumária do potencial existente sugere que:

- Na UTAD, a enologia, a epidemiovigilância e a questão ambiental podem configurar domínios de especialização com muito forte integração com as necessidades locais.

- No IPB, os domínios da certificação, qualificação e melhorias de controlo sanitário de produtos de denominação local podem configurar um excelente domínio de especialização.

- Existem margens de sobreposição em domínios respeitantes à floresta, à veterinária e à saúde e segurança alimentar que interessa concertar.

14.13. A existência de instituições de ensino superior, de investigação e de prestação de serviço à comunidade com evolução pujante nos tempos mais recentes nas cidades interiores do Norte de Portugal constitui uma excepção à regra fundamental do sistema urbano do Eixo Atlântico. Tal regra diz-nos que são as aglomerações metropolitanas principais das duas regiões (Porto, Braga-Guimarães, Santiago de Compostela, Corunha e Vigo que concentram os principais recursos do sistema de inovação da Euro-região, emergindo nessas concentrações a força recente das Universidades mais jovens. A dinâmica de criação de inter-faces alarga essa influência a outras cidades e as empresas implantadas nas suas áreas de influência são também as que podem contribuir para uma maior intensidade da I&D&I empresarial no referido sistema de inovação. Viana do Castelo constitui um caso mais problemático de cidade e área de influência sem Universidade, com Instituto Politécnico menos pujante em termos de actividades de I&D e de prestação de serviço à comunidade do que outras instituições politécnicas. A proximidade da Universidade do Minho penaliza a autonomia de acção do IPVC nesses domínios, embora tenda a consolidar-se a sua capacidade de formação de capital humano.

14.14. A inexistência de governança estratégica regional no Norte de Portugal penaliza o seu potencial de cooperação e a sua capacidade de captação de fundos europeus e nacionais. Foi identificada no estudo a necessidade de projectos estruturantes, designadamente com capital estrangeiro, susceptíveis de mobilizar e promover os dois principais centros de recursos da Região, o das Ciências da Saúde fortemente concentrado no Porto e com visibilidade internacional e o das TIC, mais repartido pelas aglomerações do Porto e de Braga-Guimarães. É do mesmo modo necessário criar projectos estruturantes para mobilizar e dinamizar os centros de recursos em torno da enologia., sustentabilidade agrícola e ambiental e da valorização de recursos endógenos com denominação de origem.

14.15. O novo impulso de intervenção e estratégia que a Agência de Inovação tem desenvolvido numa lógica de aproximação efectiva às empresas e à lógica de inovação puxada pela procura constitui uma fonte de geração de parcerias no seio da Euro-região, representando um interlocutor credível de colaboração com os organismos regionais galegos.

15. Dada a importância que reveste a valorização do sistema de I+D+I no próximo período de programação 2007-2013, o estudo recomenda um conjunto de orientações prioritárias:

15.1. A concentração de recursos institucionais, técnicos e humanos que as Cidades do Eixo Atlântico representam na Euro-região pode e deve constituir um importante de factor ao serviço da

cooperação e criação de complementaridades entre as principais instituições e centros de recursos dos sistemas de inovação das duas regiões e da Euro-região no seu conjunto. A atomização de iniciativas e a inexistência de governança estratégica regional no Norte de Portugal em termos de inovação e política tecnológica exige alavancas de cooperação. O sistema urbano do Eixo Atlântico e a sua Associação constituem um fórum relevante de acolhimento e dinamização de iniciativas desse tipo, devendo corresponder-lhe uma dotação correspondente na vertente de cooperação inter-regional do próximo período de programação 2007-2013.

15.2. O principal factor de progressão do sistema de inovação na Euro-região consistirá na concepção e promoção de programas e projectos com envolvimento acrescido das empresas, de modo a aumentar significativamente os níveis de I&D empresarial, em termos de execução e financiamento. O envolvimento e liderança empresarial de projectos de investigação devem constituir factores de preferência na atribuição de financiamentos e de definição de indicadores de eficácia e de resultados.

15.3. As instituições produtoras de conhecimento técnico relevante e de capital humano nas áreas com maior potencial de inserção em actividades de conteúdo tecnológico médio-alto e alto devem ser consideradas como parceiras preferenciais de novas áreas de cooperação a dinamizar pelo Eixo Atlântico.

15.4. É fundamental reforçar a coordenação de políticas entre administrações centrais, comunitárias e regionais no seio da Euro-região e o Eixo Atlântico deve promover a criação de grupos de trabalho com instituições de investigação e inter-face para definir objectivos de coordenação acrescida entre aquelas administrações no quadro de objectivos e programas concretos.

15.5. A convergência existente entre programas de disseminação e transferência de tecnologia como o DEMTEC e as OTRI em Espanha deve ser utilizada como factor preferencial e prioritário de geração de projectos de cooperação envolvendo empresas e centros de investigação universitária e de inter-faces privados sem fins lucrativos, tendo em vista projectos comuns de transferência de tecnologia.

15.6. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize a promoção e divulgação de projectos de consórcio entre empresas e instituições de oferta de I&D orientados para a valorização e ganhos de relevância a nível internacional em tecnologias específicas consideradas fundamentais para a afirmação competitiva de sectores industriais que correspondam a saberes-fazer internacionalmente reconhecidos (agro-alimentar, aquacultura, cortiça, mobiliário, vinho, por exemplo)

15.7. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize projectos de cooperação sob a modalidade de consórcios de I&D entre empresas e instituições de inter-face no domínio das tecnologias transversais do ambiente e da sustentabilidade energética.

15.8. Propõe-se que o Eixo Atlântico dinamize projectos de cooperação no âmbito dos projectos municipais de Cidades digitais, tendo em vista a promoção de mercados locais para a afirmação de empresas de produção de software; a experiência em curso da Gaia digital pode constituir um referencial para essa actuação no seio do Eixo Atlântico.

15.9. Deve ser estimulada a participação do associativismo empresarial de base local em projectos de cooperação no seio do Eixo Atlântico no sentido de garantir uma maior proximidade ao envolvimento de PME em actividades de inovação tecnológica e de acesso a serviços avançados neste domínio.

15.10. O projecto MINHO CAMPUS PARTY e a cooperação com a Corunha e Santiago de Compostela que a Universidade do Minho e a Associação Industrial de Minho têm vindo a desenvolver deve ser encarada como boa prática a difundir e generalizar a outras iniciativas de divulgação da cultura urbana digital.

16. O estudo das dinâmicas e estratégias turísticas nas cidades do Eixo Atlântico foi também realizado numa perspectiva de competitividade e de inovação e permite concluir que se trata de uma actividade em que inovação e recursos endógenos podem ser virtuosamente combinados. Para além disso, o estudo das dinâmicas turísticas evidencia que o conceito pertinente de inovação não é exclusivamente tecnológico, antes pelo contrário predominantemente organizacional e institucional. A melhoria das condições de organização da oferta, ganhando expressão, visibilidade e escala numa lógica de Euro-região como destino turístico e a melhoria acentuada dos níveis de qualificação e capital humano do sector evidenciam a relevância dos factores institucionais e organizacionais para a competitividade desta actividade.

17. Unha maioría de expertos coincide en que a recesión económica en Europa que se prolonga desde principios da década vai seguir afectando ao turismo en xeral e desde logo aos visitantes da eurorrexión, ainda que neste caso cun impacto menor cá noutras áreas da península ibérica por razón do noso modelo de turismo, máis orientado aos segmentos de demanda interesados na natureza e a cultura.

18. Desde a pespectiva do propio sector, poden detectarse varios cambios positivos en canto á calidade da oferta (maior taxa de hoteis de superior categoría nas cidades con respecto a 1999), e tamén un notable incremento do turismo europeo (case un 22 % no mesmo peiodo). Igualmente hai un maior e mellor uso dos recursos, no que se refire á sostibilidade e sobre todo, á adecuación dos productos elaborados con respecto ás novas tendencias da demanda.

19. Con todo, e ainda que en términos de competitividade o balance pode considerarse positivo, persisten moitos dos atrancos e debilidades da década pasada, como a elevada taxa de instalacións de aloxamento de baixa calidade ou a escasa cualificación do traballo e da xestión empresarial, problema este máis acusado na oferta galega que na portuguesa, a pesar de existir excelentes centros de formación turística nas suas diversas áreas de especialización.

20. Tamén no que se refire aos modelos turísticos, pode observarse un evidente potencial de recursos ainda sen utilizar tanto das mesmas cidades da eurorrexión, coma dos municipios veciños. Tendo en conta que o desenvolvemento do turismo como actividade transversal pode ter un efecto moi relevante na estructuración territorial, semella claro que non está sendo aproveitado tampouco este potencial, polo que o debate sobre o papel das cidades na nova configuración do territorio debería orientarse a deseñar modelos turísticos máis interrelacionados e estructurantes dentro das suas áreas de influencia.

21. Igualmente, semella manifesta unha notable descoordinación nas actuacións públicas e privadas para a promoción das ofertas turísticas nos mercados emisores. As informacións en internet son moitas veces confusas e presentan relevantes diverxencias nos datos, as imaxes identificativas non aparecen enlazadas e desde logo non hai unha imaxe ou logotipo común de identidade para Galicia, nen para a Rexión Norte, nen moito menos para a eurorrexión, o que sería de singular interese para todo o sector. Esto significa unha forte ineficiencia dos recursos usados na promoción que poden estar a transmitir mensaxes confusas e desincentivar a elección do destino, o que ademais afecta ao conxunto do sector como externalidade negativa.

22. Desde o enfoque territorial, destaca a escasa -por non decir nula-, atención que o ordenamento territorial presta ás necesidades do desenvolvemento turístico, nos seus diferentes niveis administrativos e nas duas rexións en estudio. Sen embargo, é evidente o comportamento transversal do sector turístico, tanto no que se refire ao seu papel dentro do sistema productivo, coma nos seus efectos sobre o uso do territorio, polo que é imprescindible un tratamento conxunto do territorio desde a perspectiva dos seus usos globais, para incrementar neste caso a competitividade do sector turístico e o uso socialmente racional dos recursos baixo a filosofía do desenvolvemento sostible.

23. En resumo, as fortalezas son importantes pero para o seu aproveitamento coa maior eficiencia sería preciso levar a cabo algunhas melloras que afectarían especialmente:

    - á coordinación das iniciativas públicas e privadas (tanto para cada cidade, como para o conxunto da eurorrexión)

    - á incorporación dos recursos dos pequenos municipios en torno ás cidades, o que implicaría unha importante sinerxia de vecindade.

    - a unha definición inequívoca do modelo turístico da eurorrexión con respecto aos mercados emisores, unido a unha imaxe identificativa común.

    - á ordenación do territorio desde a consideración do comportamento transversal das actividades turísticas.

En consecuencia o balance DAFO do sector turístico torna claro:

CONTEXTO EXTERIOR	
AMENAZAS	**OPORTUNIDADES**
- Problemas económicos en Europa. - Turoperadores orientados a mercados rentables. - Concurrencia ofertas de paises do Leste europeo.	- Valor social do patrimonio natural e histórico. - Importante atracción do carácter transfronterizo para o turismo europeo.
CONTEXTO INTERNO	
DEBILIDADES	**FORTALEZAS**
- Descoordinación e fragmentación das iniciativas públicas e privadas. - Escaso aproveitamento de sinergias. - Modelo turístico non definido na eurorrexión. - Moitos recursos infrautilizados en torno ás cidades.	- Patrimonio e recursos ben conservados en dous eixos turísticos ben definidos. - Evidente, ainda que irregular, mellora da competitividade nos últimos anos. - Centros de formación turística media e superior de notable calidade. - Singular potencial para a elaboración de redes temáticas.

24. Dez propostas de actuación por orde de influencia no conxunto do sector turístico:

24.1. Crear unha imaxe identificativa da eurorrexión.

24.2. Identificar igualmente os dous modelos turísticos principais das cidades.

24.3. Crear unha comisión específica de coordinación turística dentro da Comundiade de Traballo e deseñar un plan de promoción institucional conxunto.

24.4. Crear unha Axencia de Calidade con competencias ejecutivas.

24.5. Poñer en marcha un plan de formación específico por áreas de producto.

24.6. Impulsar a integración horizontal e as redes de empresas.

24.7. Potenciar a interrelación do turismo cos sistemas productivos locais.

24.8. Fomentar a elaboración de Redes Temáticas nos dous eixos turísticos.

24.9. Crear unha rede de Centros de Interpretación territorial.

24.10. Apoiar o incremento do uso das TIC con axudas financieiras.

25. O Livro III procedeu ainda ao estudo das implicações sobre o sistema urbano do Eixo Atlântico das dinâmicas observadas no sector agro-florestal, embora essencialmente centrado na realidade portuguesa e nas áreas de entorno dessas cidades e, nessa medida, com as limitações de não ser totalmente generalizável para o conjunto das 18 cidades.

26. O sector agro-florestal enfrenta desafios sérios em termos de evolução da procura interna:

    26.1. A evolução da produção agrícola portuguesa continua ainda fundamentalmente dependente da evolução da procura interna.

    26.2. Esta procura vai crescendo cada vez menos em resultado da quase estagnação do crescimento demográfico e da diminuição da elasticidade-rendimento da procura alimentar.

    26.3. Estas tendências não se deverão inverter no horizonte em análise e, bem pelo contrário, deverão acentuar-se.

    26.4. Poderão fugir a estas tendências alguns nichos do mercado interno correspondentes a "produtos de qualidade" e outros com elasticidades-rendimento superiores a 1, como, por exemplo, alguns produtos hortícolas e frutícolas, alguns produtos animais (transformados do leite, carnes de suínos e de aves), produtos da agricultura biológica e produtos "tradicionais".

    26.5. Para além do aproveitamento destes nichos na procura alimentar interna para uma "estratégia de qualidade", crescimentos futuros significativos na nossa produção agro-florestal poderão provir: i) do aumento das produções silvo-cinegéticas por ocupação dos solos menos vocacionados para a produção alimentar; ii) do aumento das exportações em valor quer em produtos onde o país tem revelado vantagens comparadas que deve procurar manter (alguns vinhos, produtos do sector florestal), quer noutros onde possa vir a construir tais vantagens, nomeadamente em resultado da "estratégia de qualidade" atrás referida; iii) da expansão de culturas industriais quer das já existentes, quer de novas culturas, nomeadamente algumas que possam ser escoadas para nichos competitivos da indústria portuguesa.

27. Os desafios estratégicos que se colocam ao sector agrícola das áreas interiores (relevância particular para as cidades interiores) podem sintetizar-se do modo seguinte:

    27.1. Conceber e realizar com eficácia programas de desenvolvimento integrado que cubram as zonas vocacionadas para esta actividade, contrariando assim com sucesso as tendências para a sua desvitalização demográfica.

    27.2. Criação e robustecimento das organizações de produtores.

    27.3. Aproveitamento da margem de manobra nacional existente em matéria de ajudas à pecuária extensiva e à silvicultura de modo a não causar distorções que conduzam à destruição de uma actividade pela outra, mas antes à sua complementaridade harmoniosa.

27.4. Desenvolvimento de uma política adaptada às especificidades da agricultura de montanha com base nos instrumentos referidos na análise atrás desenvolvida.

28. Os desafios estratégicos que se colocam ao sector silvícola e florestal são:

28.1. Reforçar as organizações associativas de proprietários florestais já existentes e fomentar a criação doutras nas zonas onde ainda não existam.

28.2. Accionar as instâncias de concertação inter-institucional previstas na Lei de Bases da Política Florestal, envolvendo os vários parceiros privados do sector e os vários órgãos da Administração Pública a ele ligados.

28.3. Conseguir com esta concertação uma simplificação da regulamentação que incide sobre o sector, e a vontade política suficiente para pôr no terreno os meios necessários à realização do Plano de Desenvolvimento do sector já aprovado em Conselho de Ministros, introduzindo-lhe as componentes e as correcções de trajectória que a experiência e a discussão colectiva das partes envolvidas aconselharem.

28.4. Avançar o mais depressa possível com a regulamentação do Fundo Florestal permanente, não só em termos da definição das acções por ele apoiadas, mas também e sobretudo das origens de recursos financeiros para o alimentar, cuidando para que estas sejam pouco vulneráveis a factores externos ao nosso país e à conjuntura política interna.

28.5. Reformar o perfil de formação dos engenheiros e outros técnicos florestais de modo a torná-los mais capazes de fomentar a organização associativa dos proprietários privados e mais capazes de prestarem serviços adequados ás características destes.

29. As cidades do Eixo Atlântico devem exercer um papel activo na geração de factores motores e alimentadores do crescimento agrícola, sobretudo na perspectiva de criação de meios inovadores favoráveis ao desenvolvimento do sector agro-florestal. A dinamização e acolhimento de serviços susceptíveis de responder aos desafios estratégicos mencionados e a fixação de recursos de conhecimento para a valorização do sector situam-se nesse plano. A garantia de condições de proximidade aos agricultores e às explorações requer que as cidades encontrem formas de complementaridade na atracção desses serviços.

CAPÍTULO 4

ESTATÍSTICAS E CARTOGRAFÍA TEMÁTICA DE GALIZA E NORTE DE PORTUGAL

Esteban López Figueroa, Gonzalo Méndez Martínez e Xosé M. Souto González
coordinaron un equipo do que tamén formaban parte:
Vanesa Regueiro Calvo, Priscila P. Paslawski, Raul Jorge Marques,
José António Pacheco, Beatriz Herrero Albarrán, Iria Souto Salom e Josefina Saiz Alonso[1]

A análise ambiental, económica, cultural e social dun territorio implica o estudo dunha enorme cantidade de estatísticas. A variedade e heteroxeneidade das mesmas implicou un enorme esforzo por sistematizar un conxunto de datos que fora operativo para o diagnóstico e a posterior orientación de accións estratéxicas. A abundancia de datos na sociedade da información pode afogar os estudos nun mar sen fondo, sen estrutura. Por iso consideramos importante avaliar as estatísticas eurorrexionais que inciden no sistema urbano do Eixo Atlántico.

Igualmente consideramos oportuno elaborar un conxunto de mapas temáticos para facilitar a lectura e comprensión da realidade territorial do Eixo Atlántico. Os mapas son expresión dun proxecto xeográfico, cultural e social. Neste sentido os mapas pretenden mostrar cómo se organiza o territorio eurorrexional dende o sistema de cidades. Igual que no caso anterior, entendemos que este esforzo pode canalizarse a través dun anuario para o sistema de cidades do Eixo, que complemente o existente na escala dos NUTs III e que edita a Comunidade de Traballo Galiza-Norte de Portugal.

[1] Agradecemos a colaboración prestada no tratamento da información estatística e cartográfica para o Norte de Portugal ás xeógrafas Luísa Cavaco e Margarida Nicolau.

Introdución.

Os estudos sobre a eurorrexión precisan da existencia dunhas estatísticas fiábeis que permitan unha axeitada comparación entre os diversos niveis territoriais e administrativos. A situación actual das estatísticas na eurorrexión dista moito de acadar ese obxectivo debido fundamentalmente a dúas causas: diferenzas na organización territorial e na organización administrativa e distintos centros de interese na captura de datos estatísticos.

Ademais, é preciso adaptar estes niveis administrativos e de organización da información estatística ao sistema normalizado estabelecido na Unión Europea. Con este fin Eurostat creou en 1988 a Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) co fin de proporcionar uniformidade no detalle das unidades territoriais na elaboración das estatísticas rexionais. Sen embargo, ata 2003 non houbo unha regulamentación destas por parte do Parlamento Europeo e do Consello. Trátase do Regulamento (CE) núm. 1059/2003 do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de maio de 2003, polo que se estabelece unha Nomenclatura común de Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) publicado no Diario Oficial núm. L154 do 26 de xuño de 2003. Neste regulamento mantéñense con pequenos cambios as NUTS de niveis 1 a 3 (Táboa 1) pero no ámbito local defínense dous niveis de Unidades Administrativas Locais (UAL). O nivel superior das UAL (nivel UAL 1, antigo nivel NUTS 4) existe só nalgúns países, entre eles Portugal. Tal nivel non existe en España. O segundo nivel UAL (nivel UAL 2, antigo nivel NUTS 5) consta de 98433 concellos (situación de 1991) ou unidades equivalentes nos 15 estados membros da Unión Europea. Co fin de dar homoxeneidade á estrutura deseñada, fíxanse uns límetes de poboación para cada un dos niveis NUTS (Táboa 2.)

Táboa 1. Correspondencia entre niveis NUTS e unidades administrativas estatais.

	ES		PT	
NUTS 1	Agrupación de comunidades autónomas	7	Continente	3
NUTS 2	Comunidades e cidades autónomas	19	Comissões de coordenação regional + Regiões autónomas	5 + 2
NUTS 3	Provincias + Ceuta e Melilla	50 + 2	Grupos de Concelhos	30
LAU 1	- - - - -	- - - - -	Concelhos -Municipios	308
LAU 2	Municipios	8108	Freguesías	4257

Para o estabelecemento destes niveis e o axuste entre estados, acordáronse uns límetes máximos e mínimos das rexións NUTS. Por baixo das NUTS 3 estarían os distritos e concellos ou municipios, denominados UAL, que non entran no ámbito de aplicación do regulamento, se ben a comisión acordou igualmente a elaboración e publicación dun informe, pasados dous anos, sobre a conveniencia de incluír un cuarto nivel.

Táboa 2. Límites de poboación para estabelecer o tamaño medio das NUTS.

Nivel	Mínimo	Máximo
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

Táboa 3. Correspondencia entre os distintos niveis estatísticos e a organización territorial na eurorrexión.

Nivel estatístico - NUTS	España	Portugal
NUTS 1	Galicia + Asturias + Cantabria (ES1)	Continente (PT1)
NUTS 2	Galiza S11)	Região Norte (PT11)
NUTS 3	Provincia	Grupo de concelhos (Distrito)
[Sen correspondencia]	Comarca, Área metropolitana, Mancomunidade	Grandes Áreas Metropolitanas (GAM), Comunidades Urbanas (ComUrb)
UAL I *[antigo NUTS 4]*		Concelho - Municipio
UAL II *[antigo NUTS 5]*	Concello / Municipio	Freguesía
	Parroquia	

NUTS = Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos.

UAL = Unidades Administrativas Locais.

O feito de que Portugal inclúa os concellos no nivel UAL I (antigo NUTS 4) atopa a súa xustificación no considerabelmente maior tamaño superficial e demográfico destes fronte aos concellos galegos e españois ou, en xeral, ás unidades territoriais de tipo municipal dos diferentes países membros da UE (Communes ou Gemeenten belgas, Kommuner danesas, Gemeinden alemás, Demoi ou Koinotites gregas, Municipios españois, Communes francesas, Counties ou County boroughs irlandeses, Comuni italianas, Communes luxemburguesas, Gemeenten dos Países Baixos, Gemeinden austríacas, Kunnat ou Kommuner finlandesas, Kommuner suecas e Wards do Reino Unido).

Táboa 4. Comparación entre as unidades estatísticas na eurorrexión.

	Superficicie	Provincias e Distritos	Tamaño medio das Provincias e Distritos	Concellos	Tamaño medio dos Concellos	Parroquias	Tamaño medio das Parroquias
	km^2	Nº	km^2	Nº	km^2	Nº	km^2
GALIZA	29575	4	7393,75	315	93,89	3787	7,81
REGIÃO NORTE	21278	8	2659,75	84	253,31	2024	10,51

Nas táboas 4 e 5 pódese comparar a poboación das rexións normativas e analíticas da eurorrexión cos valores límites estabelecidos na táboa 2. Así mesmo, a táboa 5 mostra claramente as diferenzas entre os niveis administrativos de Galiza e o Norte de Portugal.

Táboa 5. Superficie e poboación nos ámbitos administrativos da eurorrexión.

Ámbito	**Superficie / Área Total**	**Concellos / Concelhos**	**Parroquias / Freguesias**	**Poboación de Dereito (2001) / População Residente (2001)**	**Densidade de Poboación / Densidade Populacional**
	km²	**Nº**	**Nº**	**Hab.**	**hab/km²**
A Coruña	7 951	94	931	1 096 027	137.85
Lugo	9 856	67	1 271	357 468	36.27
Ourense	7 273	92	919	338 446	46.53
Pontevedra	4 495	62	666	903 759	201.06
GALIZA	**29 575**	**315**	**3 787**	**2 695 880**	**91.15**
España	505 990	8 096	-----	40 847 371	80.73
Alto Trás-os-Montes	8 170	14	395	219 744	26.90
Ave	1 238	6	240	506 454	409.09
Cávado	1 243	6	265	391 010	314.57
Douro	4 112	19	301	218 343	53.10
Entre Douro e Vouga	859	5	80	274 943	320.07
Grande Porto	817	9	130	1 252 842	1 533.47
Minho-Lima	2 210	10	290	247 052	111.79
Tâmega	2 629	15	323	547 425	208.23
REGIÃO NORTE	**21 278**	**84**	**2 024**	**3 657 813**	**171.91**
Portugal	91 906	305	4 221	10 356 117	112.68
Eurorrexión	**50 853**	**399**	**5811**	**6 353 693**	**124.94**

As tentativas por estabelecer unha plataforma estatística para a eurorrexión son escasas e practicamente se limitan ás realizadas pola Direcção Regional do Norte do INE e o Instituto Galego de Estatística, plasmadas no Anuário Galiza/Norte de Portugal e encamiñadas a *"propiciar o acesso a um conjunto organizado de informação que permita um melhor conhecimento deste espaço fronteiriço em duas ópticas complementares: como espaço natural de aprofundamento das relações inter-regionais e como plataforma de internacionalização das dúas economias"*. Ambas institucións propuxéranse en 1995, no seo do Grupo de Dinamización Económica da Comunidade de Traballo Galiza - Norte de Portugal, a implementación dun sistema de información estatística transfronteiriza que permitise a análise e a sistematización de información existente, así como a identificación de prioridades, en centro de información estatística, con vistas á construción dun sistema de indicadores para avaliar correctamente a interpenetración entre as economías das dúas rexións. Nese anuario non se superaba o nivel de desagregación territorial da información que supón a NUTS III (provincia e distrito). Non obstante, consideramos que para os nosos estudos apenas teñen interese as estatísticas que non acaden o nivel de desagregación dos concellos.

O problema da comparación entre os distintos niveis da organización territorial queda claramente reflectido a través dalgúns datos sobre as súas características básicas. Galiza ten unha extensión de 29575 km², mentres que o Norte de Portugal ocupa unha superficie algo inferior, 21278 km². As NUTS III, en

Galiza as provincias e en Portugal os distritos, teñen unha extensión media de 7394 e 2660 km^2 respectivamente, amosando un grande desequilibrio na súa superficie media, de signo inverso ao que presentan os concellos que son de 93,9 e 253,3 km^2. Estas diferenzas e a organización administrativa subsecuente quedan evidenciadas en diversas partes do noso traballo. Así, por exemplo, a delimitación das áreas urbanas das cidades que constitúen o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (táboa 6) implica a un maior número de concellos en Galiza que en Portugal e calquera outro tipo de organización, como a constitución dunha área metropolitana ou mancomunidade, leva consigo a mesma situación. Soamente no ámbito parroquial ou de freguesía atopamos certo equilibrio no tamaño medio, sen esquecer as grandes disparidades que internamente atopamos nas súas dimensións, e as coñecidas diferenzas entre as parroquias litorais e as interiores. Do mesmo xeito, se poñemos en comparanza os diferentes niveis administrativos atendendo aos seus efectivos demográficos ou ás densidades demográficas derivadas, atopamos novas dificultades nas comparanzas, consecuencia neste caso da maior poboación existente no Norte de Portugal que supón algo máis do dobre da densidade existente en Galiza.

Taboa 6. Concellos que conforman as áreas urbanas no Eixo Atlántico.

Área urbana	Número de concellos	Poboación en 2001	Superficie da área (km^2)
A Coruña - Ferrol	25	580 895	1388,0
Santiago de Compostela	10	158 871	1001,5
Vilagarcía de Arousa	6	64 826	156,9
Vigo - Pontevedra	36	707 011	2077,3
Ourense	12	141 889	671,3
Lugo	8	116 060	1424,8
Monforte de Lemos	6	34962	940,4
Vila Nova de Gaia, Porto (GAM do Porto)	9	1260680	814,8
Braga, Guimarães (GAM do Minho)	12	777575	2429,5
Viana do Castelo (ComUrb VALIMAR)	6	221038	1501,2
Chaves, Bragança (ComUrb Trás-Os-Montes)	16	236090	8710,3
Vila Real, Peso da Régua (ComUrb do Douro)	14	187454	3105,9

Por outra parte, detéctanse problemas derivados da casuística da ocupación e conseguinte dificultade de recollela no acopio estatístico. Así, de todos son coñecidos os casos de núcleos de poboación ou parroquias, coherentes e únicos de feito pero divididos administrativa e estatisticamente entre dous concellos. É o caso do lugar de Fechos, na parroquia de San Pedro de Trasalba, dividido entre os concellos de Ourense e Amoeiro. Igualmente atopamos outras situacións complexas, como o caso de concellos que pertencen a máis dunha mancomunidade ou área urbana, como podemos ver no capítulo 4.

O resultado do equipo encargado das estatísticas para o *Segundo plano estratéxico do Eixo Atlántico* é un moi voluminoso conxunto de datos (máis de 700 táboas) de información diversa. Entre elas destacan, segundo era de prever, os datos referentes á poboación, pero non hai grande grupo temático previsto que escape á recolleita de datos estatísticos.

Consecuentemente, á vista do estado descrito nos parágrafos precedentes, resulta fundamental para o futuro dispor dun sistema estatístico eurorrexional, centrado nos concellos que conforman o Eixo Atlántico e limítrofes, como apoio ao deseño das actuacións e programas. Entre os produtos dende sistema de información, presentan especial interese:

- Un anuario estatístico e cartográfico de periodicidade anual, destinado a empresarios, concellos, universidades, etc., que recolla a información dos citados concellos, por canto son o motor da eurorrexión.

- Un atlas da eurorrexión e cidades que forman o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, tanto con carácter divulgativo xeral como con carácter formativo en ensinanzas medias.

As novas tecnoloxías permiten a optimización dos recursos informativos destinados á mellora da xestión co emprego da información que se xere. Do mesmo xeito que se aplicou no desenvolvemento do proxecto do *Segundo* p*lano estratéxico do Eixo Atlántico*, preséntase a necesidade de realizar o tratamento da información con vistas á súa incorporación a un sistema de información e a súa posíbel xeorreferenciación como paso previo á incorporación a un sistema de información xeográfica. Tales traballos darían como resultado bases de datos (mesmo de grande tamaño) heteroxéneas e potencialmente xeorreferenciadas, que deben permitir a interactuación flexíbel entre o usuario e o sistema, contribuíndo así na xeración de información para a xestión de diversas actividades e para a toma de decisións.

A base estatística obtida para o *Segundo plano estratéxico do Eixo Atlántico* foi organizada segundo os principais temas de utilidade para as investigación desenvolvidas en dez grandes áreas temáticas (Táboa 7), se ben como se ten apuntado anteriormente a cantidade de información reunida en cada apartado varia sensibelmente.

Táboa 7. Base estatística do Segundo plano estratéxico do Eixo Atlántico.

1. Medio Físico.
2. Demografía.
3. Urbanismo.
4. Infraestruturas e servizos de Transportes.
5. Medio natural.
6. Economía.
7. Servizos á comunidade.
8. Cultura.
9. Organización municipal, servizos administrativos, institucionais e participación cidadá.
10. Ocio e turismo.

Para finalizar este apartado do capítulo 4, inserimos unha pequena escolma de táboas procedentes da base estatística que conta cun total superior ás seiscentas táboas elaboradas para o total da eurorrexión, aínda que aquí só se amosen os datos dos dezaoito concellos que conforman o Eixo Atlántico.

4.1. Táboas e cadros estatísticos básicos.

A continuación presentamos un conxunto significativo de táboas e cadros estatísticos que nos permitiron facer o diagnóstico territorial e que constitúen o alicerce dun anuario estatístico e cartográfico temático que facilite a consulta periódica por parte dos técnicos, políticos, empresarios, cidadáns en xeral, que teñan interese en coñecer o presente e as perspectivas de futuro das cidades e municipios que lideran a eurorrexión.

Táboa 1. Poboación, superficie e densidade dos concellos.

Concello	Superficie (km^2)	Superficie (%)	Poboación Residente	Poboación Residente (%)	Densidade Poboación (hab/km^2)
Braga	183,2	4,15	163784	7,66	896,24
Bragança	1173,6	**26,56**	34412	1,62	**29,61**
Chaves	591,3	**13,38**	43270	2,04	**73,85**
Guimarães	241,7	5,47	158572	7,44	660,22
Peso da Régua	96,4	2,18	**18475**	0,88	195,35
Porto	**41,5**	0,94	258134	12,27	**6340,51**
Viana do Castelo	318,6	7,21	87875	4,13	278,19
Vila Nova de Gaia	168,7	3,82	**288058**	13,47	1711,61
Vila Real	377,1	**8,53**	49589	2,33	132,48
A Coruña	**37,6**	0,85	242458	11,31	**6448,35**
Ferrol	82,6	1,87	79520	3,71	962,71
Lugo	329,8	**7,46**	89509	4,17	271,40
Monforte de Lemos	199,5	4,52	**19817**	0,92	**99,33**
Ourense	84,5	1,91	109011	5,08	1290,07
Pontevedra	118,3	2,68	76798	3,58	649,18
Santiago de Compostela	220,6	4,99	93273	4,35	422,82
Vigo	109,1	2,47	**288324**	13,45	2642,75
Vilagarcía de Arousa	44,2	1,00	33907	1,58	767,13
Total	**4418,3**	**100,00**	**2144102**	**100,00**	**485,30**

Fontes: INE (2004). Retratos territoriais, http://www.ine.pt., IGE (2004). Fichas municipais, http://www.ige.xunta.e

Táboa 2. Evolución da poboación absoluta e relativa nos concellos no período 1991-2001.

Concellos	Área total km²	Poboación residente		Densidade de poboación (hab/km²)		Índice de Variación en %
		1991	2001	1991	2001	
Braga	183,2	141256	163784	789	894,1	15%
Bragança	1173,6	33055	34750	29	29,3	4%
Chaves	591,3	40940	43270	68	73,2	5%
Guimaraes	241,7	157589	158572	611	656,0	1%
Peso da Regua	96,4	21567	18475	229	191,6	-14%
Porto	41,5	302472	258134	7202	6217,1	-15%
Viana do Castelo	318,6	83095	87875	263	275,8	5%
Vila Nova de Gaia	168,7	248565	288058	1488	1707,7	15%
Vila Real	377,1	46300	49589	125	131,5	7%
A Coruña	37,6	246953	242458	6567,9	6286,7	-1%
Ferrol	82,6	83045	79520	1005,4	943,7	-4%
Lugo	329,8	83242	89509	252,4	268,1	7%
Monforte de Lemos	199,5	20318	19817	101,8	95,7	-6%
Ourense	84,5	102758	109011	1216,1	1272,3	6%
Pontevedra	118,3	71491	76798	604,4	633,5	7%
Santiago de Compostela	220,6	87807	93273	398,1	408,8	6%
Vigo	109,1	276109	288324	2530,8	2568,2	4%
Vilagarcía de Arousa	44,2	32170	33907	741,6	757,8	5%
Totais	**4418,3**	**2078732**	**2144102**	**470,5**	**485,3**	**3%**

Fonte: Galiza: INE. Censos de poboación e vivendas 2001

Táboa 3. Estructura biodemográfica (2001).

Concello	Taxa Natalidade	Taxa Mortalida-de	Taxa de Crecemen-to natural	Menores 14 anos (%)	Entre 15 e 64 anos (%)	Máis de 65 anos (%)	Índice de avellenta-mento	Taxa de fecundida-de
Braga	13,1	6,8	6,3	18,8	69,7	11,5	61,1	46,7
Bragança	8,7	11,5	-2,8	14,1	66,9	19,0	134,6	34,8
Chaves	7,5	11,2	-3,7	14,2	66,8	19,0	133,7	30,2
Guimarães	12,7	6,5	6,2	19,2	79,8	11,0	57,6	45,3
Peso da Régua	10,3	12,5	-2,2	16,7	69,8	13,5	80,6	37,7
Porto	9,3	12,4	-3,1	14,4	67,4	18,2	126,3	36,1
Viana do Castelo	9,9	8,7	1,2	15,9	69,2	15,9	100,0	36,8
Vila Nova de Gaia	11,7	7,5	4,2	17,0	69,6	13,4	79,1	44,4
Vila Real	11,3	9	1,8	16,6	68,7	14,7	88,9	42,3
A Coruña	**7,2**	9,1	-1,9	10,7	65,3	**24,0**	**115,5**	**27,2**
Ferrol	6,45	10,84	-4,4	11,6	67,2	21,2	124,7	25,9
Lugo	7,8	**9,8**	**-2,0**	11,5	69,5	19,0	97,3	29,0
Monforte de Lemos	6,2	13,7	-7,5	**13,8**	57,8	**28,4**	**170,3**	**27,5**
Ourense	6,7	9,5	-2,8	13,7	67,0	19,3	95,9	25,0
Pontevedra	8,9	8,1	0,8	14,9	69,5	15,6	73,1	33,3
Santiago de Compostela	7,5	8,1	-0,6	13,3	70,5	16,2	82,4	26,3
Vigo	8,5	8	0,5	**13,9**	70,4	15,7	79,1	30,7
Vilagarcía de Arousa	7,9	8,5	-0,6	14,4	68,9	16,7	80,3	29,3

Fontes: IGE. Padrón Municipal 2001, www.ine.pt

Táboa 4. Poboación activa e parada por concellos en 2001.

Concello	Poboación Activa (%)			Poboación Parada (%)			
	Total	Homes	Mulleres	Total	Homes	Mulleres	Menores de 25
Braga	51,9	56,8	47,4	6,9	5,6	8,4	5,2
Bragança	42,0	48,5	35,9	6,8	4,7	9,4	4,7
Chaves	39,8	48,9	31,3	10,3	6,6	15,7	7,3
Guimarães	53,8	57,9	49,8	5,3	4,9	5,7	4,1
Peso da Régua	42,3	52,2	33,2	7,0	4,5	10,6	4,3
Porto	48,1	53,3	43,8	10,2	10,1	10,3	7,7
Viana do Castelo	46,2	53,3	39,9	7,1	5,2	9,3	5,2
Vila Nova de Gaia	52,8	58,9	47,1	8,1	6,5	9,9	6,2
Vila Real	44,5	51,6	38,0	7,8	5,7	10,6	5,6
A Coruña	53,4	62,8	45,4	13,9	11,5	16,8	29,0
Ferrol	46,7	57,6	37,4	17,6	13,1	23,5	34,9
Lugo	54,2	63,5	46,2	12,4	10,0	15,2	28,6
Monforte de Lemos	44,7	54,9	35,8	13,4	10,1	17,8	24,7
Ourense	52,1	60,9	44,7	12,9	10,1	16,2	26,3
Pontevedra	54,0	66,1	43,5	12,2	9,1	16,4	24,6
Santiago de Compostela	56,1	65,8	47,8	12,2	9,9	14,9	24,9
Vigo	55,3	66,4	45,5	14,7	11,4	18,8	27,8
Vilagarcía de Arousa	53,4	65,3	42,6	15,9	12,1	21,3	28,3

Fontes: IGE. INE Portugal.

Táboa 5. Poboación por sectores de actividade.

Concello	Sector Primario (%)	Sector Secundario (Industria e Construcción) (%)	Sector Terciario (%)
Braga	0,2	54,7	45,0
Bragança	0,4	32,1	**67,4**
Chaves	0,3	37,4	62,1
Guimarães	0,4	**78,0**	21,5
Peso da Régua	**8,9**	26,5	64,4
Porto	**0,1**	21,6	**78,2**
Viana do Castelo	0,9	62,9	36,2
Vila Nova de Gaia	**0,1**	57,9	41,9
Vila Real	1,0	38,0	60,8
A Coruña	1,7	23,0	**77,4**
Ferrol	2,5	27,4	69,9
Lugo	4,5	18,9	76,5
Monforte de Lemos	**6,1**	24,7	69,0
Ourense	1,2	23,9	74,8
Pontevedra	2,7	23,3	73,7
Santiago de Compostela	2,2	19,0	**78,6**
Vigo	2,0	**30,5**	67,3
Vilagarcía de Arousa	5,8	**33,1**	60,9
Total Galiza	**12,9**	**32,8**	**54,3**
Total Norte de Portugal	**11,4**	**43,3**	**45,3**

Fontes: INE e IGE. Padrón 2001.

Táboa 6. Vivendas segundo o tipo, 2001.

CONCELLO	Número de vivendas	Vivendas principais (%)	Vivendas secundarias (%)	Vivendas baleiras (%)
Coruña, A	114817	75,4	8,1	13,2
Ferrol	38566	74,0	6,9	18,1
Lugo	49871	62,5	8,1	25,9
Monforte de Lemos	11396	63,1	15,7	19,6
Ourense	56455	67,5	14,9	16,9
Pontevedra	32495	72,9	8,9	17,7
Santiago de Compostela	44919	64,2	20,2	13,0
Vigo	121401	77,9	8,2	12,9
Vilagarcía de Arousa	15187	72,3	11,9	14,7
Braga	70035	71,8	13,8	14,5
Bragança	21606	58,0	30,9	11,1
Chaves	25067	61,6	29,3	9,1
Guimarães	57690	82,4	8,7	9,0
Peso da Régua	8234	73,7	21,0	5,3
Porto	124494	77,0	7,8	15,1
Viana do Castelo	42188	65,8	24,3	9,9
Vila Nova de Gaia	122831	79,1	8,2	12,7
Vila Real	25383	65,2	23,8	11,0

Fonte: *Anuario Social de España 2004. La Caixa. INE, Recenseamento Geral da População e Habitação - 2001 (Resultados Definitivos).*

Táboa 7. Evolución das vivendas, 1991-2001.

CONCELLO	Total 1991	Ocupadas en 1991 (%)	Baleiras en 1991 (%)	Total 2001	Ocupadas en 2001 (%)	Baleiras en 2001 (%)	Total. Diferencia de valor absoluto, 2001-1991	Ocupadas. Diferencia de porcentaxe, 2001-1991	Baleiras. Diferencia de porcentaxe, 2001-1991
A Coruña	94710	87,2	12,8	114817	86,8	13,2	20107	-0,4	0,4
Ferrol	35102	81,8	18,2	38566	81,9	18,1	3464	0,1	-0,1
Lugo	37793	81,7	18,3	49871	74,1	25,9	12078	-7,6	7,6
Monforte	9330	78,0	22,0	11396	80,4	19,6	2066	2,4	-2,4
Ourense	47493	80,2	19,8	56455	83,1	16,9	8962	2,9	-2,9
Pontevedra	26349	89,2	10,8	32495	82,3	17,7	6146	-6,9	6,9
Santiago	38486	82,0	18,0	44919	87,0	13,0	6433	5,0	-5,0
Vigo	101212	87,9	12,1	121401	87,1	12,9	20189	-0,8	0,8
Vilagarcía	12680	81,0	19,0	15187	85,3	14,7	2507	4,3	-4,3
Braga	47728	88,7	11,3	70035	85,5	14,5	22307	-3,2	3,2
Bragança	15979	91,3	8,7	21606	88,9	11,1	5627	-2,4	2,4
Chaves	22371	82,0	18,0	25067	90,9	9,1	2696	8,9	-8,9
Guimarães	48112	92,0	8,0	57690	91,0	9,0	9578	-1,0	1,0
Peso da Régua	7874	90,7	9,3	8234	94,7	5,3	360	4,0	-4,0
Porto	112391	89,0	11,0	124494	84,9	15,1	12103	-4,2	4,2
Viana do Castelo	33491	89,5	10,5	42188	90,1	9,9	8697	0,6	-0,6
Vila Nova de Gaia	87728	88,6	11,4	122831	87,3	12,7	35103	-1,3	1,3
Vila Real	18902	91,3	8,7	25383	89,0	11,0	6481	-2,3	2,3

Fonte: Vivendas familiares segundo o seu destino, 1991 (Censos de Poboación e Vivendas 1991, IGE). INE, Recenseamento Geral da População e Habitação 1991. Anuario Social de España 2004. La Caixa. INE, Recenseamento Geral da População e Habitação - 2001 (Resultados Definitivos).

Táboa 8. Empresas en Galiza.

CONCELLO	Total empresas	Total empregados	Total facturación (en miles de ptas.)	Total facturación ( )	Total valor engadido ( )	Total capital social ( )
Coruña, A	1527	37581	1055891847	6346037054	1563260264	933632693
Ferrol	221	3453	79257917	476349563	91201259	33560761
Lugo	613	9474	225462085	1355054128	292347235	128301889
Monforte de Lemos	70	569	19897150	119584248	16582102	6844122
Ourense	556	9521	207770488	1248725512	249491456	106260908
Pontevedra	437	10153	375793932	2258566802	363966044	97300665
Santiago de Compostela	615	12861	401950256	2415769376	439530575	322336606
Vigo	1929	53178	2012306453	12094204405	1943452835	736422336
Vilagarcía de Arousa	200	3109	96218637	578285558	97619532	26832999
Total Galiza	13000	275212	8429380749	50661592154	9869610019	4127649617

Fonte: ARDÁN, directorio de empresas, 2004. Consorcio Zona Franca de Vigo. Elaboración propia.

Táboa 9. Centros comerciais, a súa superficie e variación da mesma no período 1997 - 2002.

CONCELLO	Centros comerciais	Superficie m^2 centros comerciais	Variación superficie m^2 centros comerciais 97-02 (%)
Coruña, A	4	71367	0,0
Ferrol	2	19543	-13,3
Lugo	2	12325	0,0
Monforte de Lemos	0	0	0,0
Ourense	2	22555	1350,5
Pontevedra	4	35232	95,2
Santiago de Compostela	1	30000	0,0
Vigo	5	52930	92,9
Vilagarcía de Arousa	1	12200	0,0

Fonte: Anuario Económico de España 2003. La Caixa.

Táboa 10. Analfabetismo e niveis educativos en 2001.

Concellos	Analfabetos (%)	Sen estudios (%)	Primeiro grao (%)	Segundo grao (%)	Terceiro grao (%)
A Coruña	5,1	8,8	19,4	49,6	17,2
Ferrol	5,0	10,1	24,7	46,7	13,6
Santiago de Compostela	5,8	11,7	21,8	40,6	20,0
Lugo	6,0	12,5	22,5	43,4	15,6
Monforte de Lemos	5,1	15,9	30,2	39,8	9,1
Ourense	5,5	13,4	24,3	42,3	14,5
Vigo	5,8	10,9	25,4	44,9	13.0
Pontevedra	6,4	10,4	24,3	43,8	15,2
Vilagarcía de Arousa	6,8	12,0	23,9	47,5	9,9
Viana do Castelo	7,5				10,8
Braga	5,8				14,4
Guimaraes	7,4				6,2
Porto	4,8				22,1
V. N. Gaia	5,4				11,5
Peso da Regua	11,9				7,6
Vila Real	9,1				14,5
Chaves	12,5				10,1
Bragança	12,2				14,4

Fonte: IGE e INE.

Táboa 11. Analfabetismo e niveis educativos en 1991 (Norte de Portugal).

Concello	Analfabetos	Sen estudios ou só ensino básico	Ensino básico preparatorio ou secundario unificado	Estudio secundario complementario	Ensino medio e superior	Taxa analfabetismo
Braga	12,8	40,4	26,9	4,0	5,4	6,9
Guimaraes	6,0	50,0	24,2	2,2	2,0	9,2
Porto	8,8	38,9	23,6	5,8	8,9	4,8
V. N. Gaia	11,6	45,6	25,2	3,8	4,1	6,4
Peso da Regua	17,1	49,8	20,3	2,5	2,6	12,7
Vila Real	15,1	43,4	23,2	3,7	4,4	11,2
Chaves	17,8	46,2	21,6	2,9	3,5	14,4
Bragança	18,2	42,1	21,2	3,3	4,7	15,3
Viana do Castelo	13,4	44,6	26,6	3,1	3,5	8,9

Fonte: INE.

Táboa 12. Estabelecimentos, quartos e capacidade de alojamento em 31.7.2001

CONCELHOS	Total			Hotéis		
	Estabelecimentos	Quartos	Capacidade de Alojamento	Estabelecimentos	Quartos	Capacidade de Alojamento
Braga	20	785	1 676	9	562	1 168
Bragança	13	290	610	-	-	-
Chaves	15	570	1 195	5	384	751
Guimarães	10	396	880	4	272	567
Peso da Régua	4	177	368	1	...	...
Porto	90	3 735	7 496	22	2 292	4 466
Viana do Castelo	15	555	1 132	4	248	487
Vila Nova de Gaia	14	741	1 644	5	523	1 179
Vila Real	5	275	550	2	...	...

Nota 1: Os dados apresentados abrangem apenas os estabelecimentos classificados na Direcção Geral do Turismo.
Nota 2: A informação deste quadro resulta do "Inquérito à capacidade de alojamento e pessoal ao serviço na hotelaria" (semestral), enquanto que nos quadros seguintes deriva do "Inquérito à permanência de hóspedes e outros dados na hotelaria" (mensal).
Nota 3: Os Outros Estabelecimentos Hoteleiros englobam os hotéis-apartamentos, os apartamentos turísticos, os aldeamentos turísticos, os motéis, as pousadas e as estalagens.
Fonte: INE, Estatísticas do Turismo.

4.2. Cartografía temática.

Igual que se realizou coas estatísticas básicas presentamos un compendio da cartografía temática que se elaborou no transcurso dos estudos do *Segundo plano estratéxico* e que poden constituír o cerne dun atlas temático, que sirva de consulta á cidadanía e tamén como material imprescindíbel para a presentación do Eixo Atlántico no exterior.

PRIMEIRA PARTE: *O MEDIO NATURAL NA EURORREXIÓN.*

Mapa 1. Espazos naturais da eurorrexión.

A variedade ambiental da eurorrexión é moi grande e ademais ten un recoñecemento por parte das estratexias de conservación europeas. No mapa preséntase a localización dos parques nacionais (Illas Atlánticas e Peneda-Gerês) que son áreas que conteñen un ou varios ecosistemas inalterados ou pouco alterados pola intervención humana, polo que necesitan ser preservadas legalmente. Igualmente se localizan os parques naturais, que son espazos cuns valores ecolóxicos, estéticos, educativos e científicos que necesitan da súa protección. Por último aparecen as paisaxes protexidas, que son paisaxes naturais, seminaturais e humanizadas, de interese rexional ou local.

Mapa 2. Zonas Ramsar do Eixo.

Os convenios internacionais teñen o seu reflexo no patrimonio natural do Eixo, como é o caso do relativo a humidais de importancia internacional, especialmente como hábitat de especies acuáticas e lugar de paso de aves migratorias, coñecido como Convenio de Ramsar por facerse nesa cidade iraní no ano 1971.

Mapa 3. ZEPAs do Eixo.

As zonas húmidas vanse complementar coa especial protección dos espazos con abundancia de aves, que son conceptuadas como un recurso, polo que se estabelecen convenios internacionais para preservar a súa presenza planetaria. Estas zonas de protección de aves, así como outras especiais de conservación declaradas polos estados membros, constituirán a rede europea de lugares protexidos "Natura 2000". A eurorrexión participa das características da rexión bioxeográfica eurosiberiana, así como tamén, na zona meridional, das características mediterráneas.

SEGUNDA PARTE: *A EURORREXIÓN NO ESPAZO ATLÁNTICO EUROPEO.*

Mapa 4. Accesibilidade por ferrocarril.

Este mapa elaborado polos técnicos da Unión Europea mostra cómo a eurorrexión ten unha situación periférica na accesibilidade por ferrocarril aos grandes centros económicos do espazo europeo. Non só os proxectos de alta velocidade de longo percorrido, senón tamén os de proximidades e rexionais necesitan unha importante mellora no espazo noroeste peninsular, nun medio de transporte que está a ser privilexiado dende a Comisión Europea.

Mapa 5. Emprego por sector de actividade económica.

A representación cartográfica dos tres sectores tradicionais de actividades económicas permiten avaliar a situación da eurorrexión en relación con resto de Europa. O sector primario (Agropecuario e pesca) sobresae no conxunto da Europa occidental, mostrando un perfil territorial rural. O sector secundario (Industria e construción) destaca no Norte de Portugal, en contraste con Galiza, mentres que o Terciario (Comercio e servizos) mostra uns índices medios respecto a Europa, se ben son as cidades do Eixo as que dominan este sector no conxunto da eurorrexión, como se referiu no Libro 1.

TERCEIRA PARTE: ***O SISTEMA DO EIXO ATLÁNTICO NA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL GALEGA E PORTUGUESA.***

Mapa 6. As 18 cidades do Eixo.

As dezaoito cidades que veñen constituír o Eixo Atlántico logo da ampliación de 1997 (O Eixo constituíuse no 1992) representan puntos de desenvolvemento territorial, que teñen o reto de dinamizar un contorno metropolitano ou rural. Existe unha gran coincidencia coa xerarquía de asentamentos concentrados; tan só no caso da área metropolitana de Porto atoparíamos máis cidades populosas que as do Eixo. Podemos apreciar o maior dinamismo do litoral e a ausencia de puntos na Mariña lucense e nos espazos máis orientais (vales do Sil e Alto Douro).

Mapa 7. Os concellos da Eurorrexión e do Eixo.

As cidades son conceptos xeográficos que se corresponden administrativamente cos concellos, consecuencia da organización municipal do primeiro terzo do século XIX, tanto en España como en Portugal. Pero no caso lusitano existen unhas entidades de ámbito inframunicipal (as freguesías) que teñen competencias, o que non sucede coas parroquias en Galiza. Esta escala inframunicipal é un factor relevante para constituír unha rede de gobernanza local, mentres que os pactos supramunicipais permiten o desenvolvemento de programas de ordenamento territorial integrais, necesarios para un crecemento policéntrico e sustentábel.

CUARTA PARTE: ***A POBOACIÓN NA EURORREXIÓN E NO EIXO.***

Mapa 8. Densidades en 2001.

O mapa das densidades municipais evidencia os desequilibrios entre o litoral e o interior, aínda que debemos saber que as comparacións están moi mediatizadas polo tamaño dos municipios, así A Coruña e Porto teñen moita densidade en gran medida por ser municipios de escaso tamaño superficial, mentres que Lugo ou Bragança teñen unha situación totalmente diferente. Igualmente podemos apreciar as "corredoiras" demográficas dende As Rías Baixas cara a Santiago de Compostela e dende o Atlántico cara aos vales do Ave e Cávado, mostrando un crecemento cara ao interior.

Mapa 9. Poboación absoluta en 2001.

Este mapa, moi semellante ao anterior, mostra as concentracións de poboación na Eurorrexión. Esta vez o tamaño meirande dos municipios en Portugal que en Galiza favorecen a maior representación de concellos máis poboados no caso luso. Igualmente podemos apreciar como os concellos do Eixo destacan sobre os restantes da Eurorrexión.

Mapa 10. Crecemento municipal 1991-2001.

Este mapa móstranos con claridade o proceso de periurbanización e metropolitanización que existe na Eurorrexión. Son os concellos próximos a Porto, Vigo ou A Coruña os que medran máis en proporción, como consecuencia do crecemento dos prezos da vivenda nas cidades e da procura de novos asentamentos lonxe da saturación urbana. Este proceso caso de non regularse dará lugar a un estrago dos recursos do solo para uso residencial, impedindo outros aproveitamentos. No capítulo de Introdución e capítulo 1 arguméntase con máis datos sobre este proceso.

QUINTA PARTE: ***AS INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTE NA EURORREXIÓN E NO SISTEMA DO EIXO ATLÁNTICO.***

Mapa 11. Relación das estradas no Eixo Atlántico.

Os investimentos en infraestruturas de transporte foi elevado nos últimos anos do século XX e isto aparece claramente reflectido na presenza dunha estrutura de estradas de alta capacidade que comunica as principais cidades do Eixo. Non obstante, o problema da mobilidade permanece, pois a elevada motorización da sociedade e o sobre uso do transporte privado satura estas vías de comunicación. O transporte público aparece como unha solución necesaria e imprescindíbel para poder levar adiante un modelo sustentábel nun sistema urbano policéntrico.

Mapa 12. Ferrocarril no Eixo Atlántico.

Nun sistema de asentamentos no que predomina o espallamento de aldeas e lugares resulta difícil organizar un sistema de proximidades a través de ferrocarril. Pero este medio de transporte aparece como o máis importante para a conexión interurbana do sistema de cidades do Eixo, aínda que cidades como Chaves ou Bragança perderon a súa conexión ferroviaria. A mellora do eixo litoral, así como as conexións polo eixo do Douro e a través das cidades interiores de Galiza parece un obxectivo fundamental tanto para viaxes de pasaxeiros como mercadorías. Igualmente a conexión coas áreas urbanas capitais de Portugal e España aparecen como obxectivos que cómpre mellorar.

SEXTA PARTE: *AS DIFERENZAS LOCAIS NOS MUNICIPIOS DO EIXO ATLÁNTICO.*

Mapa 13.1.

Crecemento demográfico parroquial no concello da Coruña entre 1970 e 2001

O concello da Coruña perdeu a identidade local das freguesías, de tal xeito que é imposíbel reconstruír o crecemento demográfico parroquial para este período. Na actualidade existen dez distritos, onde é posíbel recoñecer a cidade histórica nos dous primeiros, o polígono de Elviña no sete e A Grela-Bens no dez. É unha división que aínda non está asentada e non permite coñecer a evolución histórica da poboación por barrios, pero que permite albiscar unha diferenciación por barrios que é útil para o planeamento urbano.

Mapa 13.2.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Ferrol entre 1970 e 2001.

O concello de Ferrol sufriu unha fonda perda demográfica como consecuencia da crise do sector marítimo-industrial. A perda de emprego nos estaleiros deu lugar a que a cidade xa non aparecese como un lugar atractivo para a poboación do contorno. Así podemos explicar o devecer da maioría das freguesías, agás Doniños, pola súa situación privilexiada sobre o golfo Ártabro. A creación da universidade xerou novas expectativas de crecemento, que se poden reforzar caso de concluírse as obras do porto exterior.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Ourense entre 1970 e 2001.

Ourense é un municipio que se estendeu á conta doutro concello (Canedo) e mostra unha estrutura parroquial particular, pois o lugar de Fechos pertence á parroquia de Trasalba, que no seu conxunto ensaríllase en Amoeiro. O crecemento parroquial está definido polas vías de comunicación, como se pode observar no caso de Arrabaldo (na estrada que comunica con Vigo). Estes exemplos mostran a necesidade de facer un estudo parroquial dos municipios en proceso de expansión e delimitar unha área periurbana, pois no caso de Ourense a súa expansión acada a Barbadás, Coles ou Pereiro de Aguiar. Tal como sinalan as Directrices de ordenamento do territorio de Galiza será preciso ordenar o espazo dende unha escala supramunicipal.

Mapa 13.3.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Lugo entre 1970 e 2001.

O crecemento parroquial do municipio galego meirande en extensión é un magnífico exemplo de evolución centrípeta da poboación. A parroquia onde se sitúa a cidade é a que experimenta un maior crecemento, seguida polas que se sitúan na súa proximidade, en especial as situadas sobre as principais vías de comunicación. Pola contra son as que se sitúan máis lonxe da capital as que teñen unha perda demográfica máis acusada, mostrando así un modelo demográfico característico do interior do sistema urbano do Eixo Atlántico.

Mapa 13.4.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Monforte de Lemos entre 1970 e 2001.

O modelo demográfico de Lugo repítese no caso de Monforte de Lemos. A cidade capital de Terra de Lemos concentra unha porcentaxe de poboación que representa máis de dúas terceiras partes do total municipal. Ademais a evolución demográfica parroquial é positiva, xunto á de Santa Mariña de Monte, lugar de expansión da cidade. Igual que sucedía con Lugo, este modelo de concentración demográfica debe potenciarse cunha política de equipamentos e infraestruturas que permita desenvolver centros urbanos interiores que desenvolvan un sistema urbano policéntrico.

Mapa 13.5.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Santiago de Compostela entre 1970 e 2001.

A decisión de converter a Santiago de Compostela en capital de Galiza significou unha transformación urbana significativa, así como no contorno comarcal. A cidade espállase a través de Laraño-Vilestro cara a Noia, pero tamén a través dos municipios próximos como Ames ou Brión, o que tamén sucede no espazo meridional a través do municipio de Teo. Deste xeito o ordenamento territorial de Compostela desbordou a escala municipal e implica unha análise da rexión urbana supramunicipal. O estudo parroquial, que conta cunha base asociativa potente, permitirá desenvolver medidas axeitadas de integración do medio rural máis inaccesíbel na trama urbana e no desenvolvemento económico e tecnolóxico.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Pontevedra entre 1970 e 2001.

A evolución demográfica do concello de Pontevedra mostra o dinamismo dos espazos litorais (Campañó, Alba) en contraste coas parroquias do interior (Bora, Xeve). Unha dinámica que está asociada directamente ao proceso de expansión urbanística determinada polo modelo inmobiliario que se xerou a partir dos anos setenta, imitando xeitos de construción alleos. Pero a ordenación deste espazo supón unha actuación na escala supramunicipal, pois a expansión occidental de Pontevedra continua cara a Poio e Sanxenxo, mentres que na zona meridional cara a Soutomaior e Redondela.

Mapa 13.6.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Vigo entre 1970 e 2001.

O tamaño demográfico de Vigo, máis de 100 km^2, así como o seu proceso histórico (absorción dos concellos de Bouzas e Lavadores) concede ás parroquias periurbanas un significado relevante. Por iso o planeamento en Vigo implica combinar a escala parroquial (cun forte dinamismo demográfico) coa escala supramunicipal (Rexión urbana das Rías Baixas). A conflitividade entre un modelo de infraestruturas urbanas e un xeito de vida rural só pode solucionarse con políticas de participación no deseño do planeamento periurbano.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Vilagarcía de Arousa entre 1970 e 2001.

Vilagarcía de Arousa aparece nas Directrices de ordenamento da Xunta de Galicia como a capital dun espazo urbano intermedio entre as rexións urbanas das Rías Baixas (Vigo e Pontevedra) e Santiago de Compostela. Isto confire a este concello unha especial atención ao seu ordenamento, tanto en relación co exterior (conexión do porto coa autoestrada AP-9), como no interior. A existencia de núcleos de poboación como O Carril e Vilaxoán (parroquia de Sobrán) implican un estudo parroquial preciso no seu planeamento físico e estratéxico.

Mapa 13.7.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Braga entre 1970 e 2001.

O crecemento das freguesías en Braga permite apreciar o devecer demográfico do centro histórico (Sé, San Jõao do Souto, Cividade e São José) fronte ao maior crecemento da zona periurbana, en especial a zona oriental, que mira cara a Guimarães. A cartografía da dinámica demográfica das freguesías constitúe así un instrumento moi útil no planeamento municipal e permite prever onde van ser maiores as demandas de servizos e infraestruturas, permitindo delimitar espazos urbanos policéntricos.

Mapa 13.8.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Bragança entre 1970 e 2001.

Tal como sucedera nos casos de Lugo e Monforte de Lemos, a dinámica demográfica das freguesías de Bragança permite delimitar un centro urbano de maior crecemento, que se espalla cara ás periferias máis próximas. Deste xeito o reto de Bragança reside en poder conformar un núcleo rector, que sexa accesíbel ao resto dun municipio que supera o milleiro de quilómetros cadrados.

Mapa 13.9.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Chaves entre 1970 e 2001.

O crecemento demográfico das freguesías de Chaves vai mostrando unha tendencia a un espallamento lineal cara ao concello de Verín e a súa conexión coa A-52, autoestrada das Rías Baixas. Igualmente sobresaen as freguesías que se sitúan xunto á capital do municipio, que delimitan a súa expansión residencial. Caso de houber unha mellor comunicación por transporte público con Verín é factíbel atopar un espazo conurbano entre os vales de Monterrei e Támega, organizados sobre a cidade flaviense, o que facilitará a implementación do centro loxístico.

Mapa 13.10.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Guimarães entre 1970 e 2001.

O municipio de Guimarães mostra unha estrutura de freguesías complexa, pois existen 68, onde se mesturan algunhas urbanas, outras periurbanas ou mixtas e outras rurais, como se explicou no capítulo 1. Isto facilita a descentralización do crecemento e dos servizos e infraestruturas, como é o caso de Selho, asentamentos que comparten dúas freguesías e que aparece como núcleo descentralizado. A autonomía relativa das freguesías en Portugal favorece unha estrutura de gobernanza local, sempre que se saiba xestionar como neste caso.

Mapa 13.11.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Peso da Régua entre 1970 e 2001.

A dinámica demográfica deste concello é absolutamente negativa. Incluso a capital e a freguesía máis próxima (Godim) mostran unha evolución negativa, como consecuencia da súa mala accesibilidade e a estrutura laboral agropecuaria. A apertura da autovía que comunica Peso con Lamego (polo sur) e sobre todo con Vila Real (polo norte) proporcionará as bases para o crecemento do centro urbano, que deberá crear as infraestruturas precisas para o seu espallamento sobre as freguesías próximas, pois o seu tamaño e localización dificultan a súa expansión.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Vila Nova de Gaia entre 1970 e 2001.

O gran crecemento demográfico de Vila Nova de Gaia ten unha chata negativa na freguesía capitalina, como consecuencia da degradación do centro histórico no período analizado. Pola contra a fronte litoral viu como aumentaba a súa poboación, en especial o que está mellor comunicado co conxunto da zona metropolitana. A forte presión demográfica sobre o territorio municipal determina un estudo individualizado das diferentes freguesías que o compoñen.

Mapa 13.12.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Porto entre 1970 e 2001.

O devecer demográfico do municipio de Porto, que ten un escaso tamaño superficial, debe ser explicado pola degradación do centro histórico e pola fuxida da poboación cara a zonas máis rurais e marítimas, buscando fuxir da saturación urbana. Isto podémolo observar no mesmo caso da freguesía da Foz do Douro, polo maior incremento das plusvalías inmobiliarias das zonas litorais, o que ten a súa continuación por outros municipios da área metropolitana, como Matosinhos.

Mapa 13.13.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Viana do Castelo entre 1970 e 2001.

Pese á perda demográfica no período analizado da súa capital, o certo é que o crecemento das freguesías de Viana do Castelo mostran un crecemento arredor do núcleo capitalino (Areosa, Meadela, Darque) que mostra o dinamismo da expansión urbana, fronte ao declinio das zonas menos accesíbeis. Por iso o asentamento de polos industriais en Neiva o Lanheses incidirá no crecemento demográfico, tal como sucederá no eixo que comunica a Viana con Ponte da Lima e con Porto e Caminha, a través do IP-1 e IC-1

Mapa 13.14.

Crecemento demográfico parroquial no concello de Vila Real entre 1970 e 2001.

O mapa da evolución demográfica das freguesías de Vila Real mostra o dinamismo da capital, aínda que São Pedro, barrio máis antigo da cidade, perda poboación. O carácter centrípeto da cidade móstrase claramente na súa expansión meridional, onde a apertura da A-24, que comunica con Peso da Régua incidirá nunha expansión supramunicipal, aproveitando os prezos inmobiliarios máis baratos de Peso. A topografía condiciona claramente a expansión da cidade, así como a canle do río Corgo, recurso hídrico e paisaxístico.

Mapa 14.

Variación da poboación da NUT II do Norte do Norte de Portugal.

O recoñecemento xurídico das freguesías nos Norte de Portugal facilita o estudo dos elementos xeográficos que definen o territorio, neste caso a poboación. Igualmente nos estudos coñecidos de equipamentos sociais e infraestruturas (ver capítulo 1) podemos atopar o soporte empírico para unha correcta planificación. A cartografía demográfica da Rexión Norte de Portugal evidencia o contraste entre o litoral e o interior, pero esta escala permite precisar espazos intramunicipais que fican lonxe da tendencia comarcal ou mesmo da municipal, como se observaba no mapa 9.

SÉPTIMA PARTE: ***A ECONOMÍA DO EIXO NA EURORREXIÓN.***

Mapa 15. Renda per cápita en Galiza.

O coñecemento das variábeis económicas dos municipios de Galiza e Norte de Portugal son moi difíciles de atopar para poder ser comparadas nas escalas municipais, pois sobre todo existen predicións no nivel de NUT III (distritos e provincias). Podemos observar cómo os concellos do Eixo destacan sobre o conxunto galego, pero ao mesmo tempo permite comprobar cómo a escasa poboación do interior rural fai subir artificialmente o índice dos municipios do interior de Lugo e Ourense. Isto corrobora que a análise

xeoeconómica dos concellos e freguesías debe avaliarse con sumo coidado, utilizando outros índices como é o caso do índice de desenvolvemento dos concellos de Portugal, que se presenta a continuación

Mapa 16. Índice de desenvolvemento nos concellos do Norte de Portugal. Área de Minho-vales do Ave e Cávado.

O índice de desenvolvemento é un índice sintético que permite comparar os índices de demografía; índice de saúde e asistencia social; índice de educación e cultura; índice de rendemento económico; índice de emprego e actividade económica. Deste xeito podemos concluír que os concellos do Eixo Atlántico atópanse entre os máis desenvolvidos da eurorrexión, polo menos no Norte de Portugal e iso pode ser un xermolo para o desenvolvemento local. Igual que sucedía na zona de Braga-Guimarães, no val do Douro atopamos que os concellos de Vila Real e Peso da Régua son os máis desenvolvidos no índice sintético que utilizamos para comparar a situación xeográfica dos municipios da eurorrexión.

Mapa 17. Mapa de relación funcional nas cidades do Eixo.

Este mapa pretende representar as relacións funcionais (fluxos de mercadorías, movemento de persoas, investimentos entre cidades, chamadas telefónicas) que representan as conexións entre as cidades e permiten albiscar un modelo de complementariedade, que sería o alicerce dun crecemento policéntrico e sustentábel. No caso de Galiza as áreas urbanas do golfo Ártabro e das Rías Baixas (onde se inclúe Vilagarcía de Arousa) coinciden coas dúas grandes áreas metropolitanas delimitadas pola Xunta nas Directrices de ordenamento territorial. As cidades interiores tenden a ensarillarse na dinámica litoral. Pola súa parte en Portugal asistimos a unha grande área metropolitana, macrocefálica, como é o caso de Porto. Mais agora aparece en perspectiva dúas áreas que poden servir de contrapeso no crecemento policéntrico e permitirán unha mellor calidade de vida ao interior, que deberá ser reforzado polas cidades interiores.

Mapa 18. Vivendas baleiras-2001.

O mapa de vivendas baleiras mostra unha imaxe do que non debe suceder no modelo de crecemento do sistema urbano do Eixo Atlántico. A evolución do número de vivendas baleiras no último decenio do século XX, así como o seu número absoluto no ano 2001 evidencian unha preocupación: non existe confianza no investimento noutros sectores produtivos e, por outra banda, estase a estragar unha gran cantidade de patrimonio natural, con potencialidade paisaxística, produtiva e ecolóxica

RELACIÓN DE MAPAS COAS SUAS FONTES

I.- O MEDIO NATURAL NA EURO-REXIÓN

Fonte: Elaboración propia.

1- Espacios naturais da Euro-rexión.

2- Zonas Ramsar do Eixo.

3- ZEPA do Eixo.

II.- A EURO-REXIÓN NO ESPAZO ATLÁNTICO EUROPEO

Fonte: EUROSTAT.

4- Accesibilidade por ferrocarril.

5- Emprego por sector de actividade económica.

III.- O SISTEMA DO EIXO ATLÁNTICO NA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL GALEGA E PORTUGUESA

Fonte: Elaboración propia.

6- As 18 cidades do Eixo.

7- Os concellos da Euro-rexión e do Eixo.

VI.- A POBOACIÓN NA EURO-REXIÓN E NO EIXO

Fonte: Elaboración propia a partir de datos do INE e do IGE.

8- Densidades en 2001.

9- Poboación absoluta en 2001.

10- Crecemento municipal 1991-2001.

V.- AS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE NA EURO-REXIÓN E NO SISTEMA DO EIXO ATLÁNTICO

Fonte: Elaboración propia.

11- Relación das estradas no Eixo Atlántico.

12- Ferrocarril no Eixo Atlántico.

VI.- AS DIFERENCIAS LOCAIS NOS MUNICIPIOS DO EIXO ATLÁNTICO

13- Cambios das freguesías 1991-2001.

Fonte: Elaboración propia a partir de datos do INE e do IGE.

14- Variación da poboación da NUT II do Norte de Portugal.

Fonte: INE.

VII.- A ECONOMÍA DO EIXO NA EURO-REXIÓN

15- Renda per cápita en Galicia.

Fonte: IGE.

16- Índice de desenvolvemento nos concelhos do Norte de Portugal. Área de Minho-vales do Ave e Cávado.

Fonte: INE.

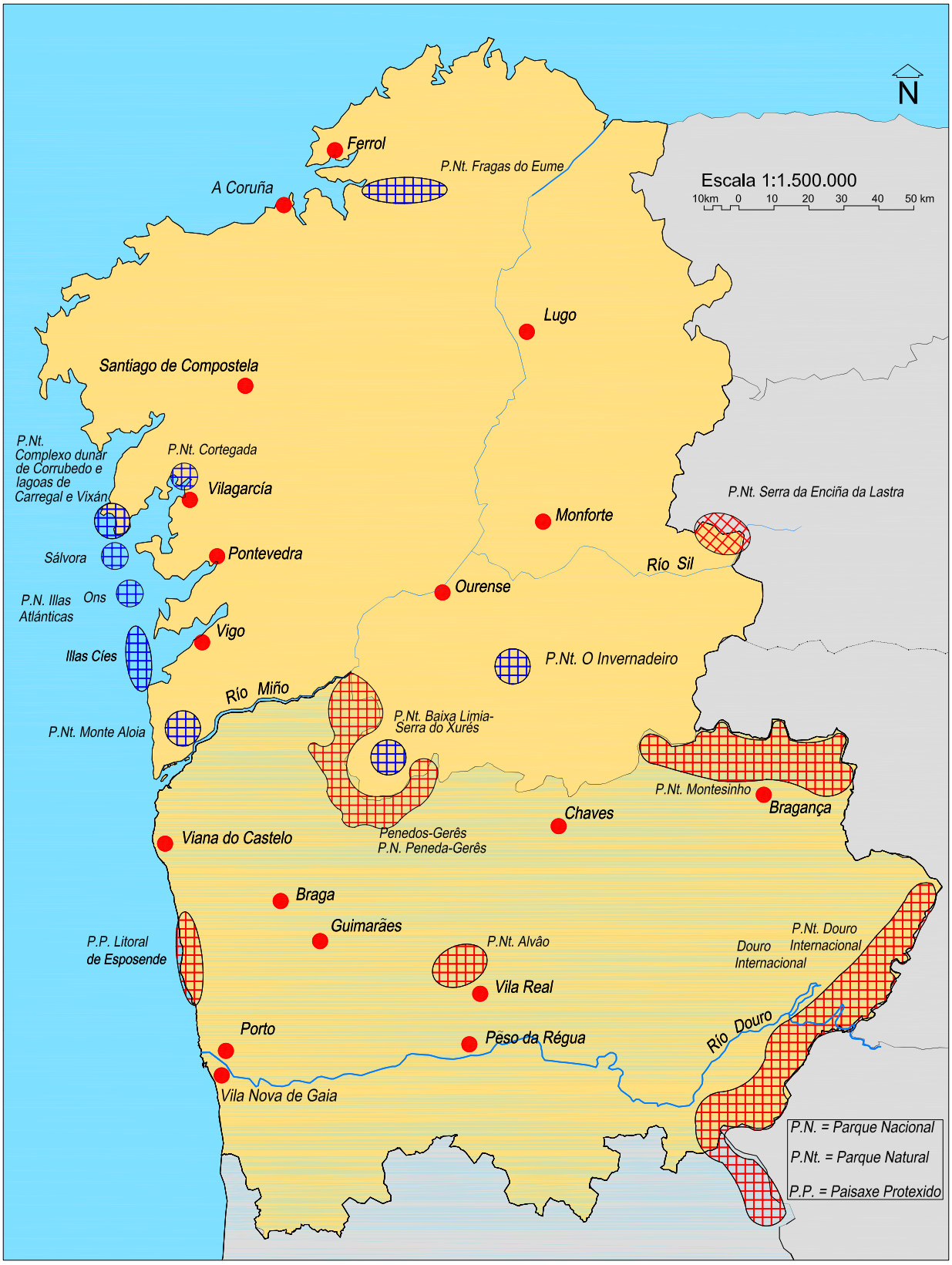
17- Mapa de Relación funcional nas cidades do Eixo.

Fonte: Elaboración propia.

18- Vivendas Baleiras-2001.

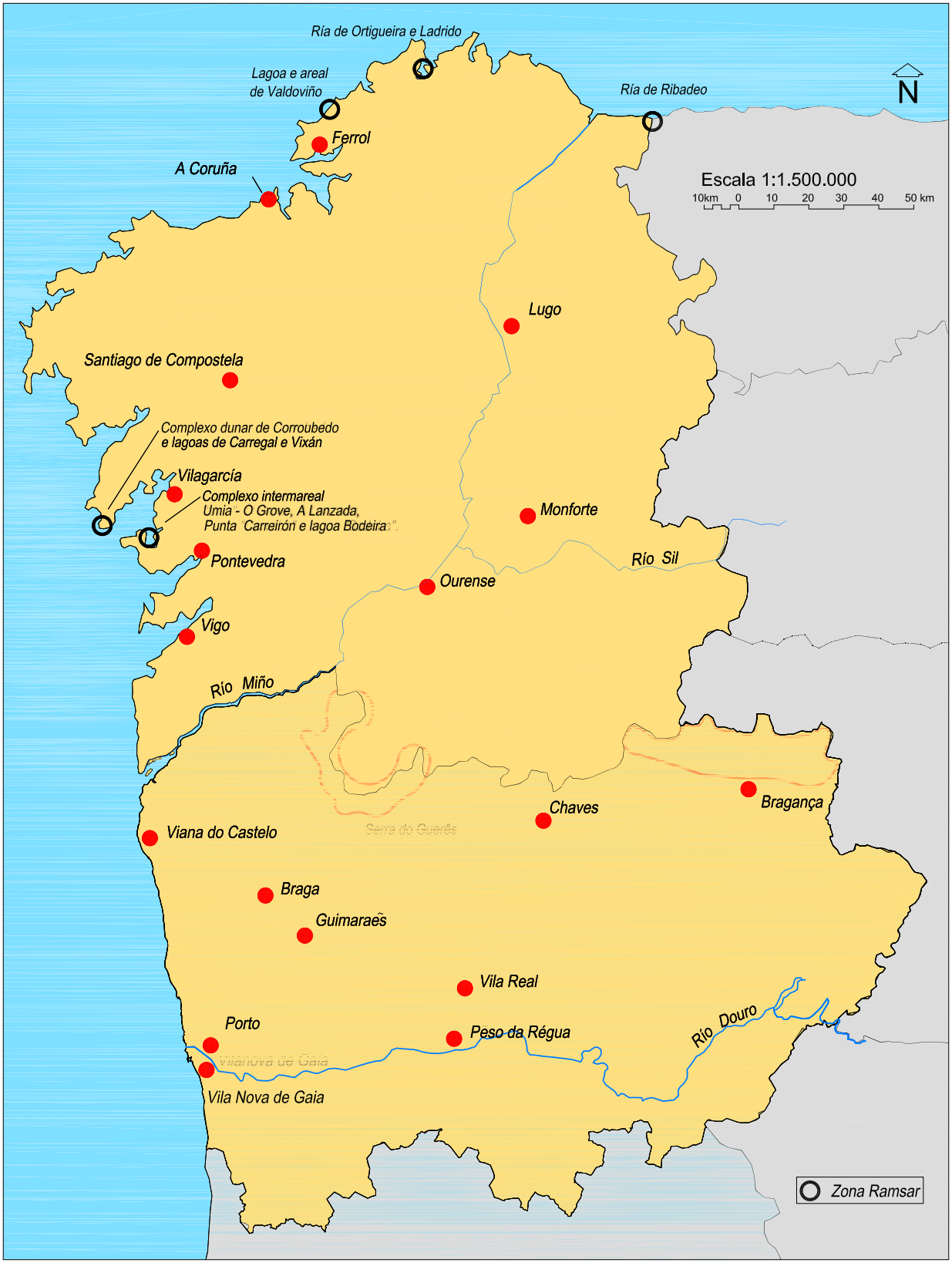
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do INE e do IGE.

Espacios Naturais da Euro-rexión. 1



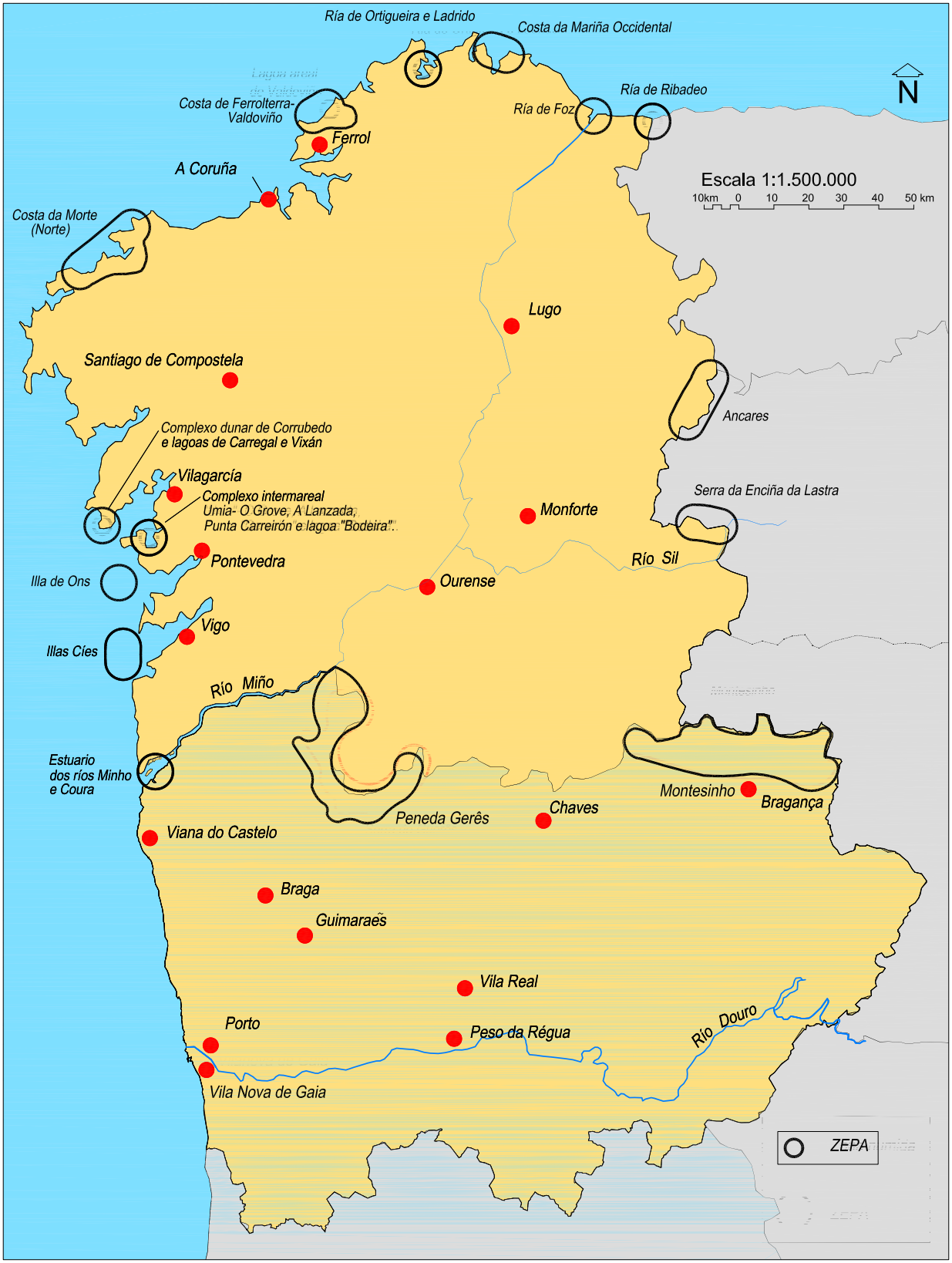
Zonas Ramsar do Eixo.

2

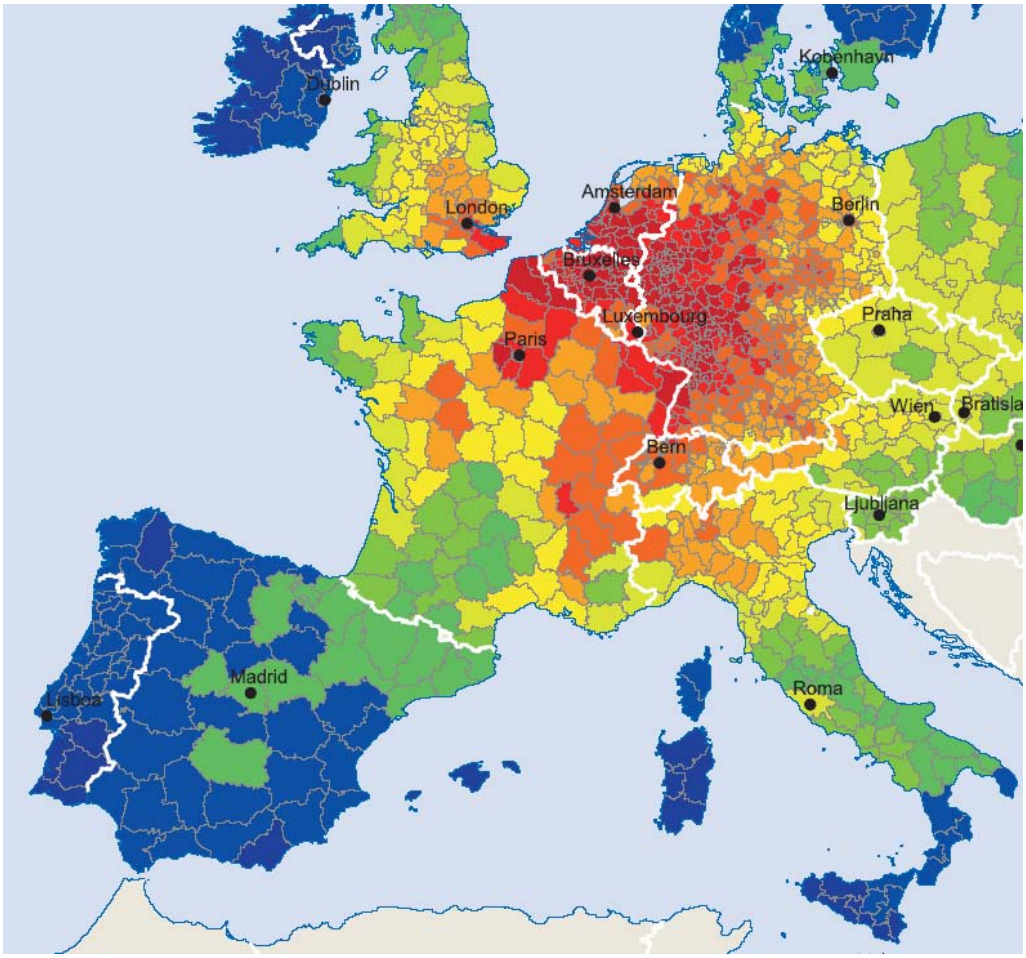


ZEPA do Eixo.

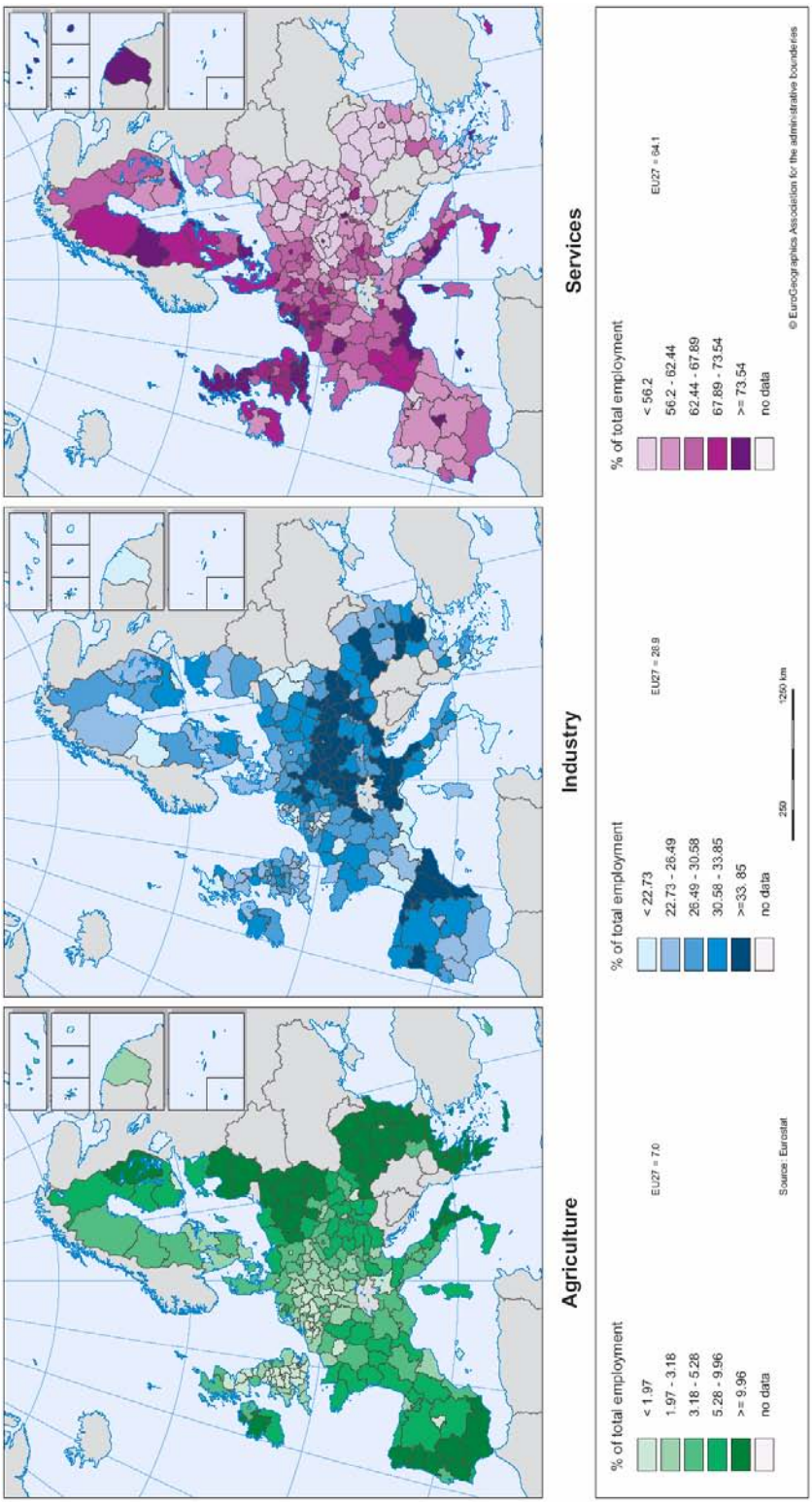
3



Accesibilidade por ferrocarril



Emprego por sector de actividade económica



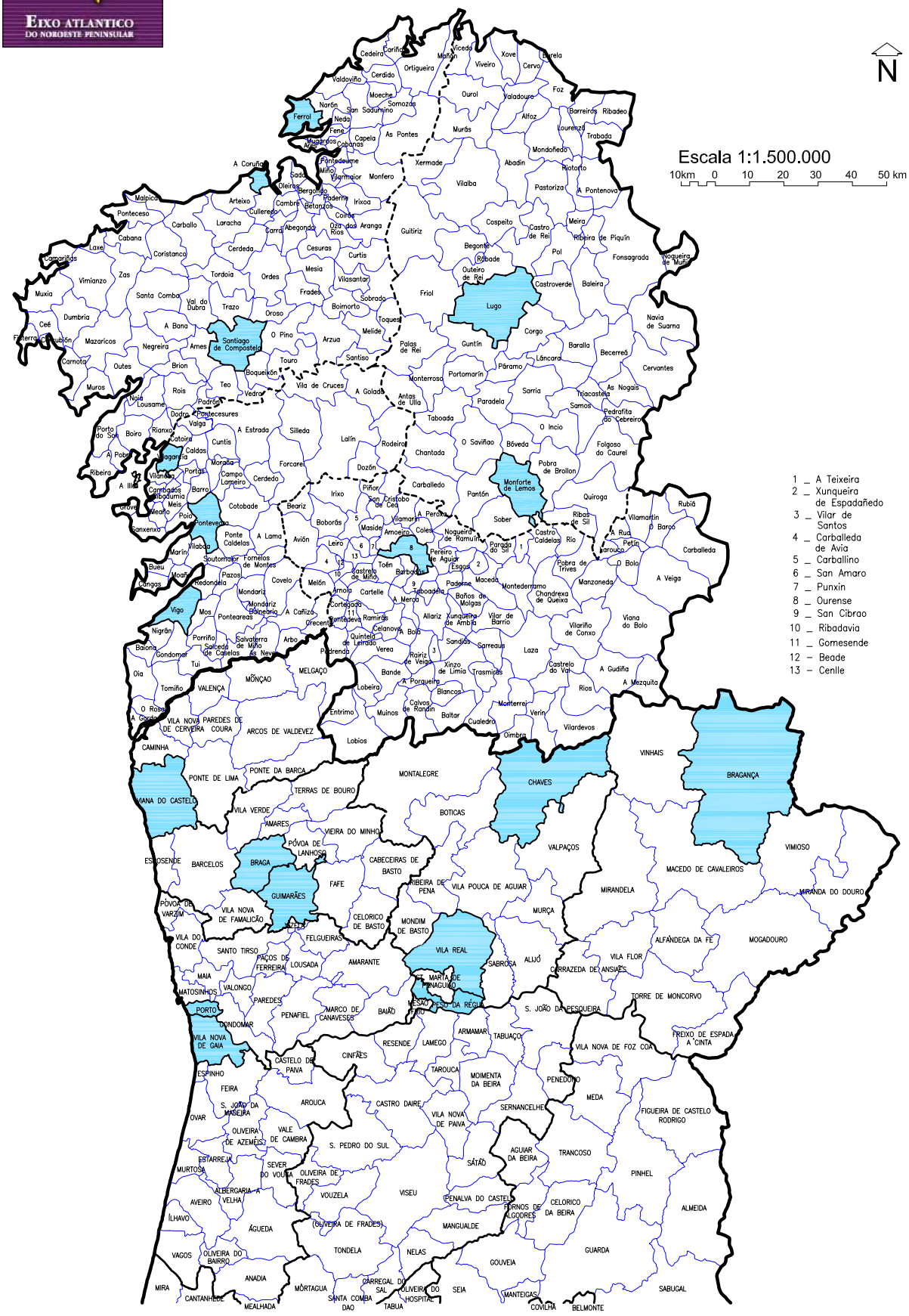
Cidades do Eixo.

6

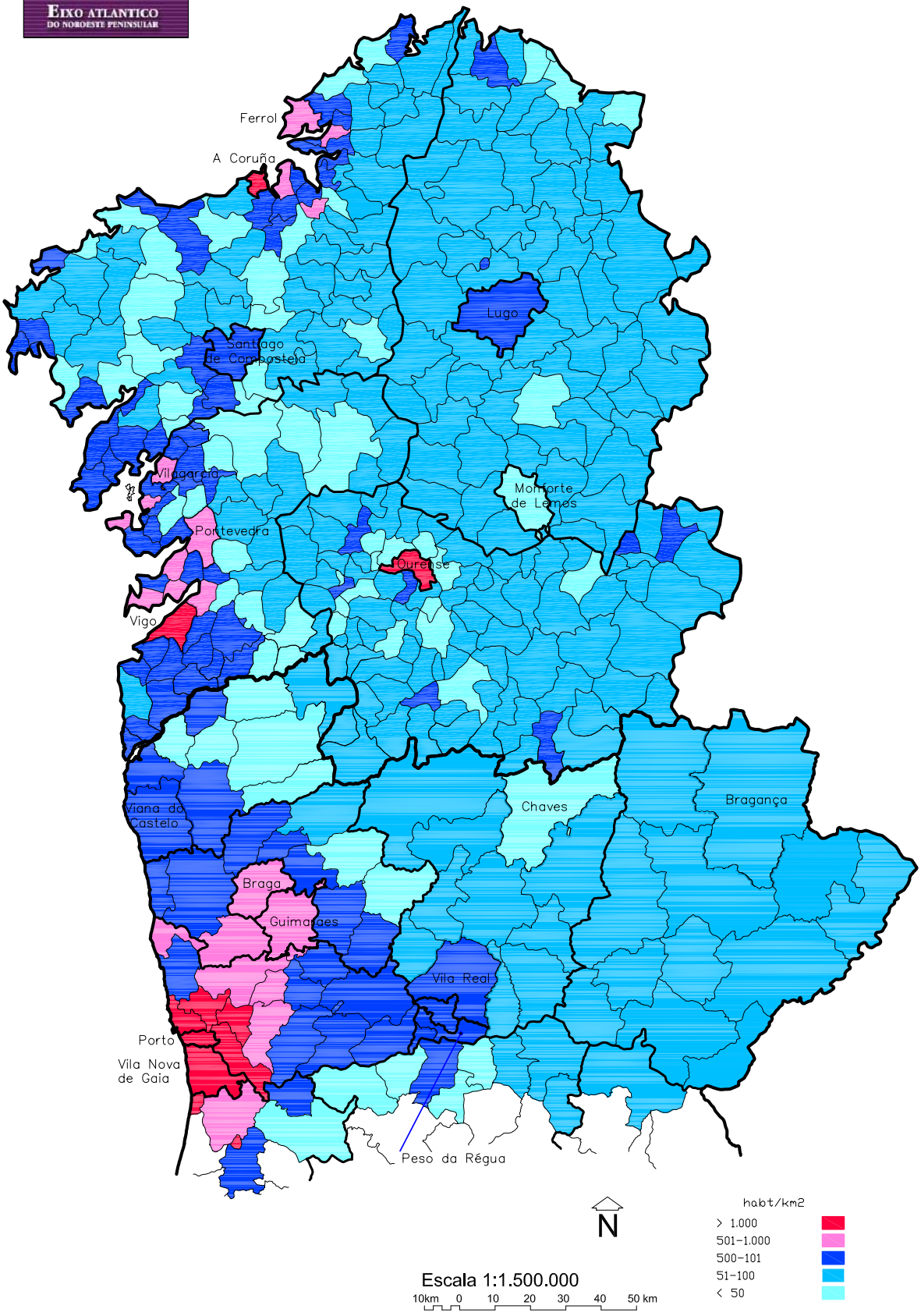


Os Concellos da Euro-rexión e do Eixo.

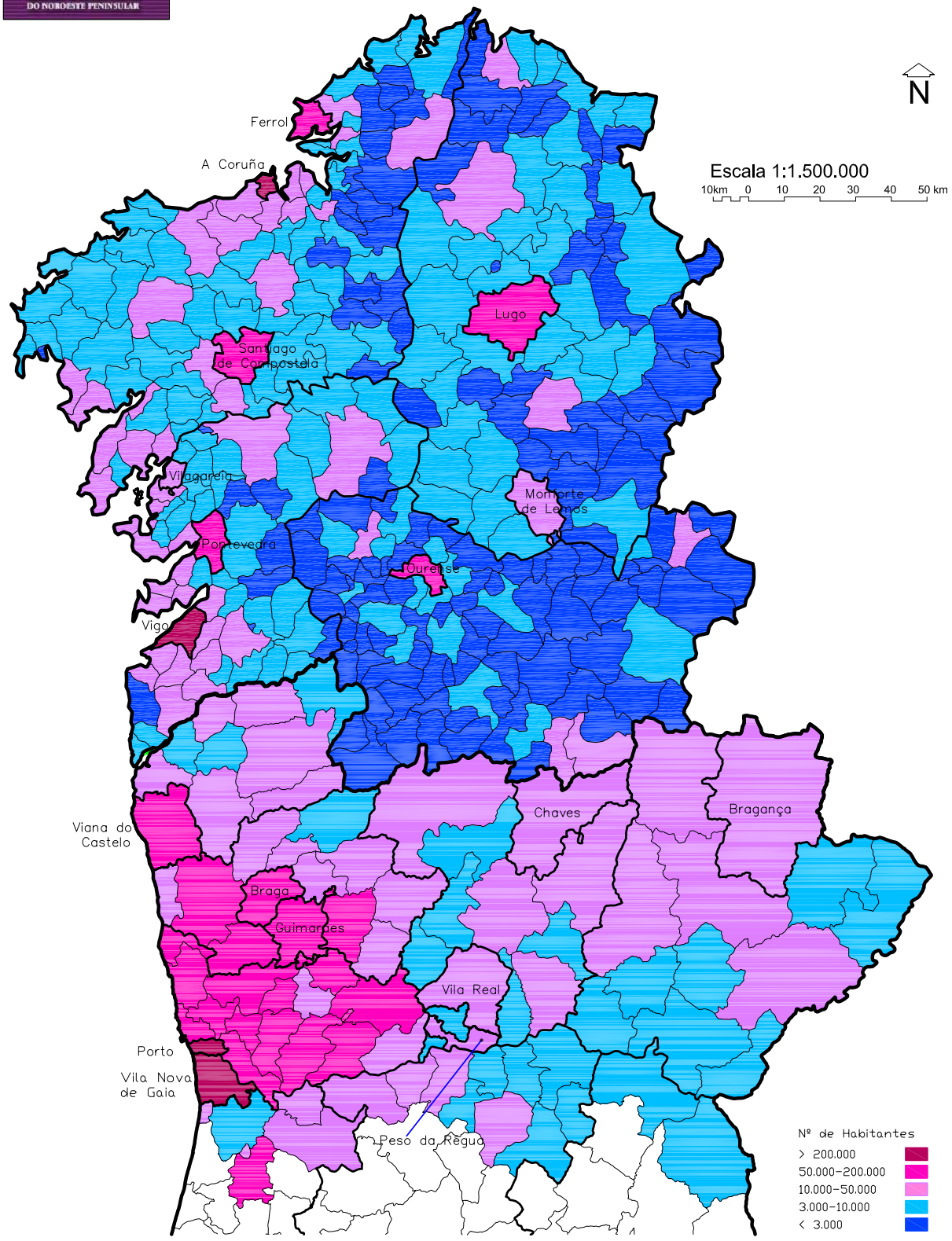
7



Densidade de Poboación no 2001. 8

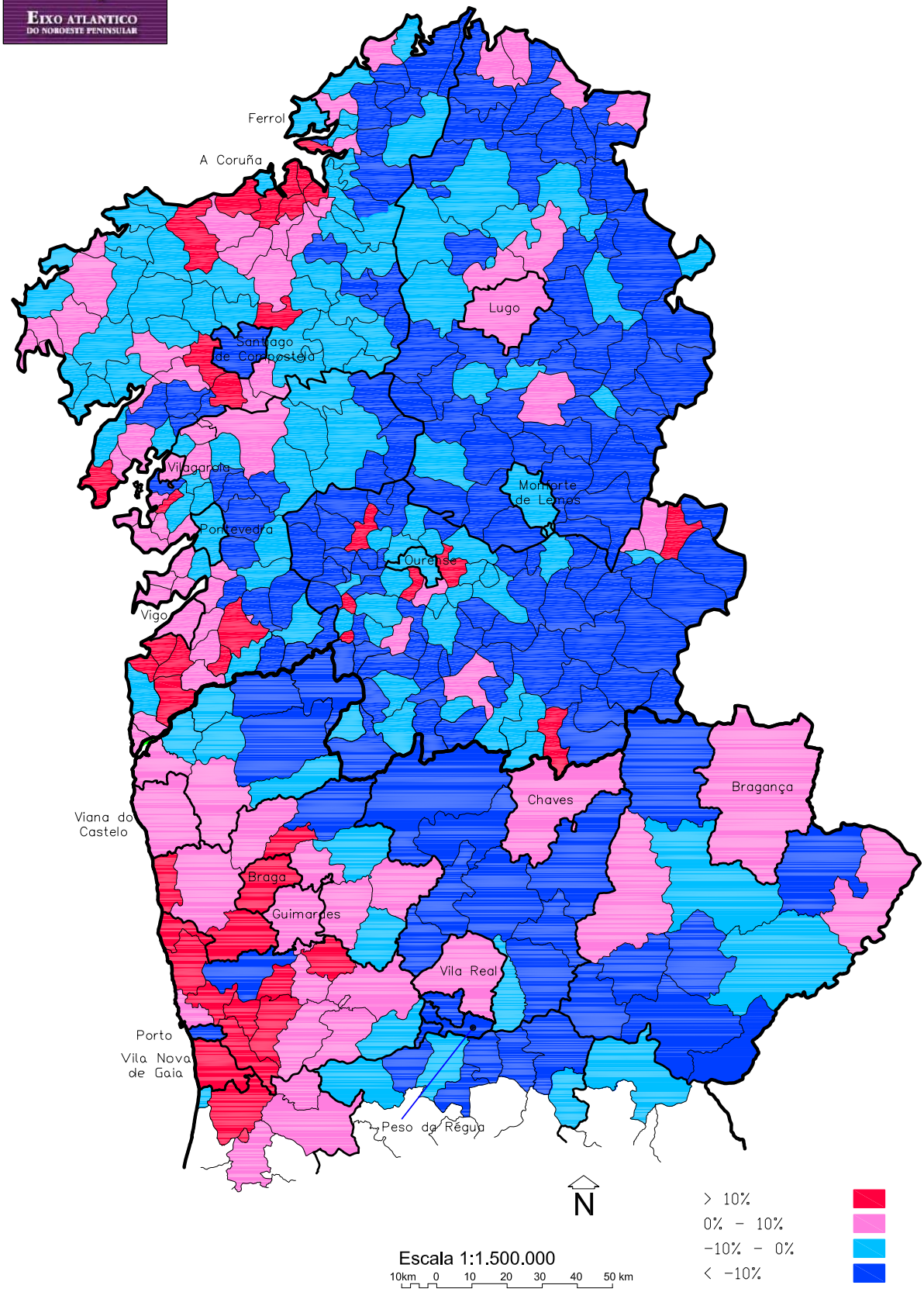


Poboación Absoluta nos Concellos da Euro-rexión. 9



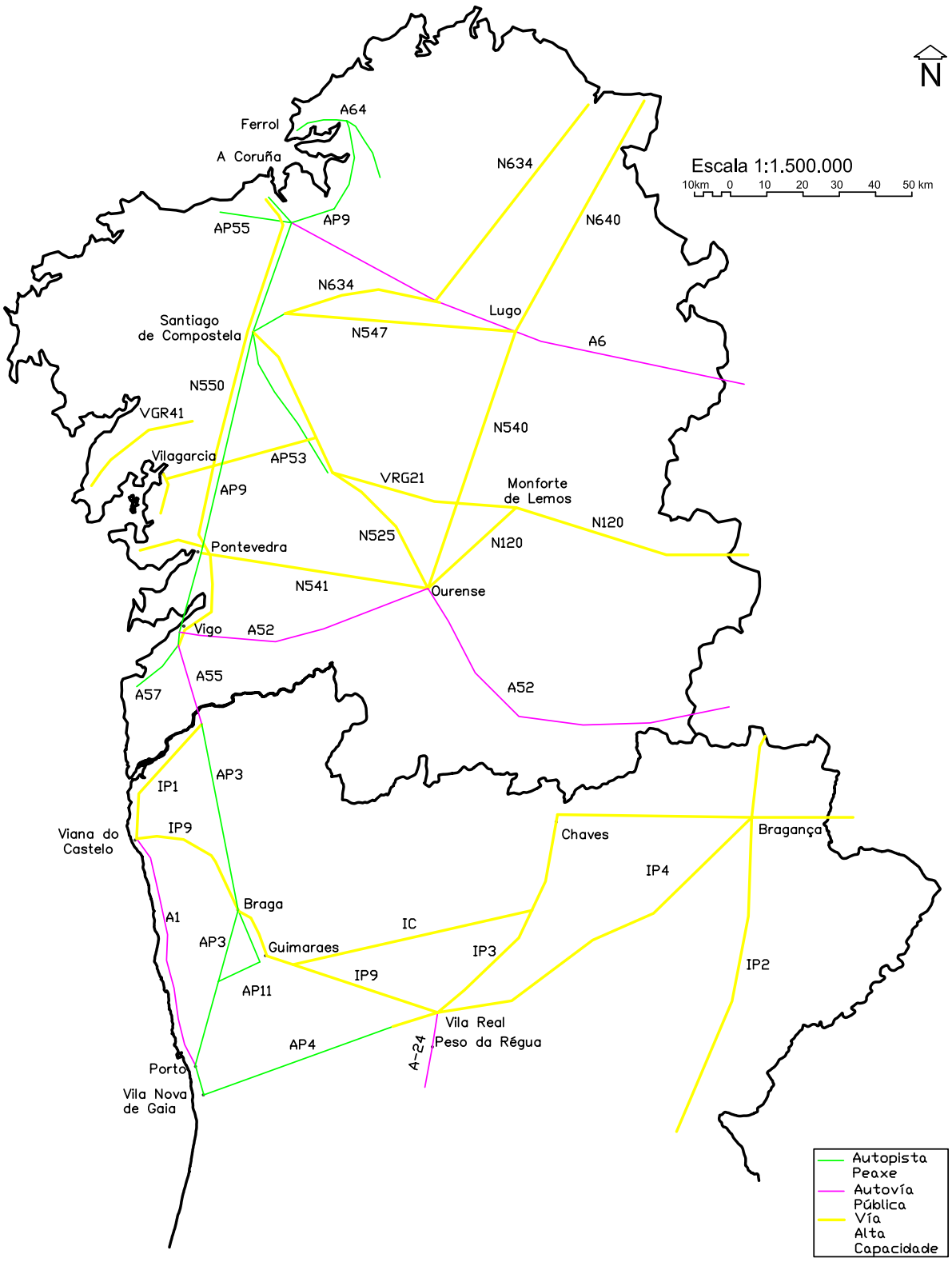
Crecemento da Poboación entre 1991 e 2001

10

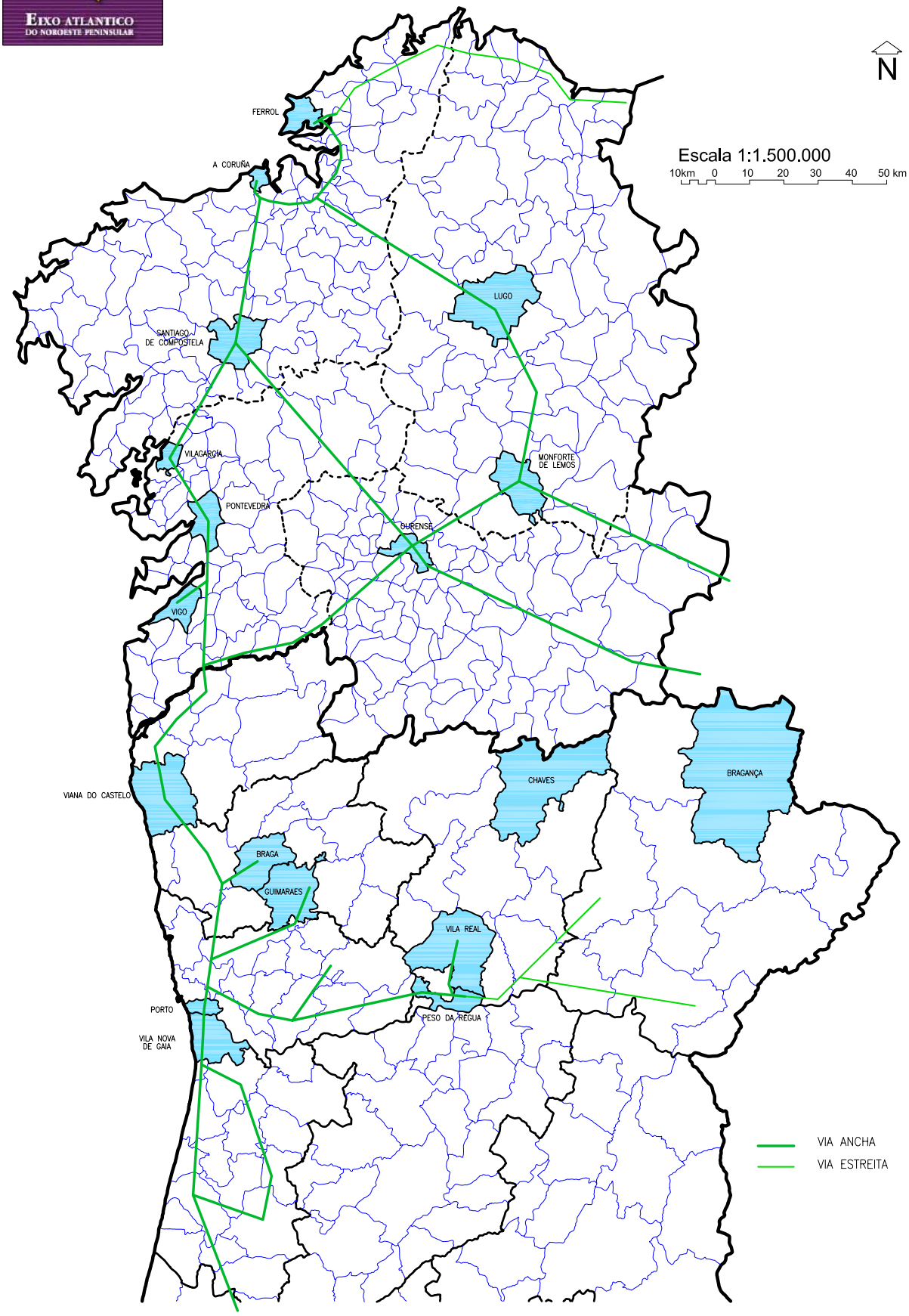


Relación das estradas no E.A.

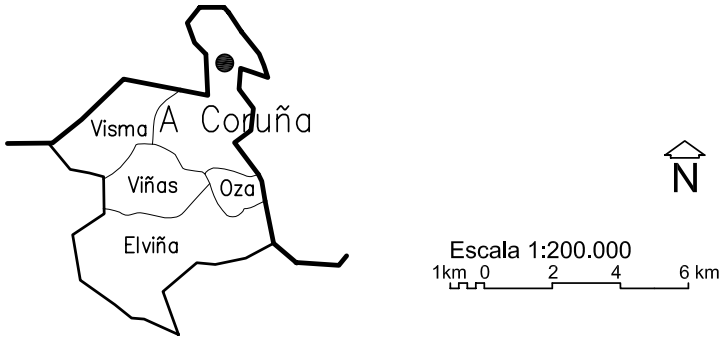
11

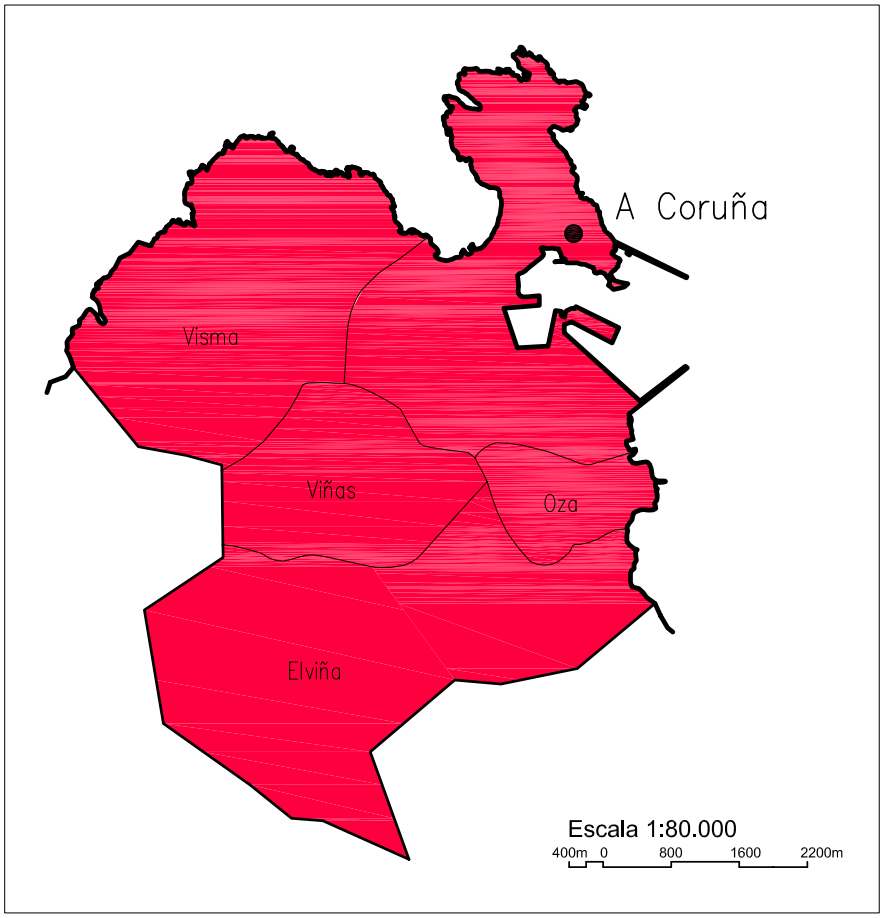


Ferrocarril no Eixo Atlántico 12



Crecemento Demográfico Parroquial no Concello de A Coruña entre 1970 e 2001.





Porcentaxe

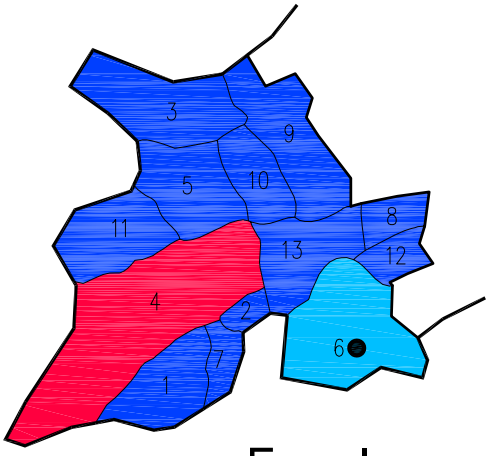
> 10 %

0 – 10 %

−10 – 0 %

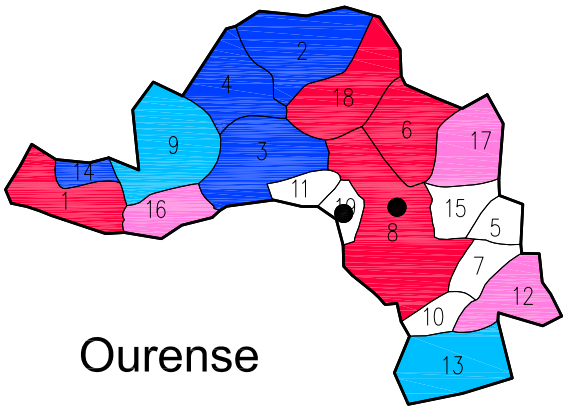
< −10 %

Crecemento Demográfico Parroquial nos Concellos de Ferrol e Ourense entre 1970 e 2001.



Ferrol

1. Brión
2. (A) Cabana
3. Covas
4. Doniños
5. Esmelle
6. Ferrol
7. (A) Graña
8. Leixa
9. Mandiá
10. Marmacón
11. S. Xurxo da Mariña
12. S. Icía de Trasancos
13. Serantes



Ourense

1. Arrabaldo
2. Beiro
3. Canedo
4. Castro de Beiro
5. Ceboliño
6. Cudeiro
7. Montealegre
8. Ourense
9. Palmés
10. Rairo
11. Reza
12. St. Mariña do Monte
13. Seixalbo
14. Trasalba
15. Tras Hospital
16. Untes
17. Velle
18. Vilar de Astrés
19. Vista Fermosa

Porcentaxe

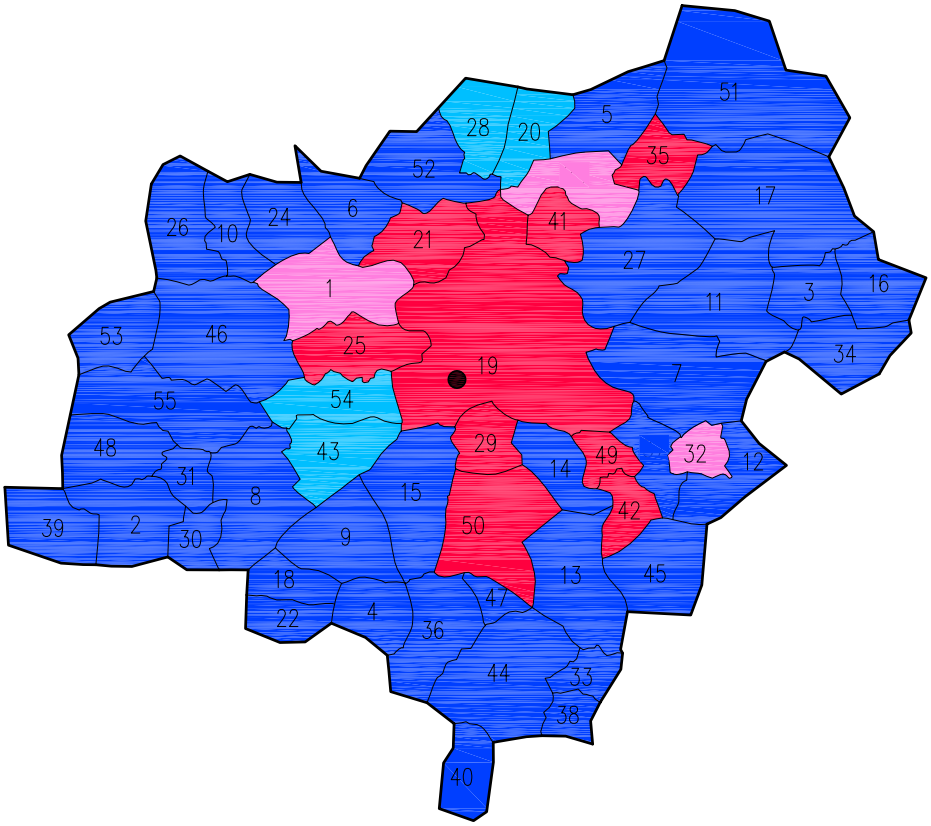
> 10 %
0 – 10 %
−10 – 0 %
< −10 %
En branco sen datos

N

Escala 1:200.000

1km 0 2 4 6 km

Crecemento Demográfico Parroquial no Concello de Lugo entre 1970 e 2001.



1. Adai
2. Bacurín
3. Bascuas
4. Bazar
5. Benade
6. Bocamaos
7. Bóveda
8. Burgo
9. Calde
10. Camoira
11. Carballido
12. Coeo
13. Coeces
14. Cuiña
15. Esperante
16. Gondar
17. Labio
18. Lamas
19. Lugo
20. Mazoi
21. Meilán
22. Monte de Meda
23. Muxa
24. Ombreiro
25. Orbazai
26. (O) Outeiro das Camoiras
27. Pedreda
28. Pías
29. Piúgos
30. Poutomillos
31. Prógalo
32. Recimil
33. Ribas de Miño
34. Romeán
35. Rubiás
36. Saa
37. S. Mamede dos Anxos
38. S. Martiño de Piñeiro
39. S. Pedro de Mera
40. S. Román
41. S. Salvador de Muxa
42. S. Xoán de Pena
43. S. Xoán do Alto
44. S. Xoán do Campo
45. Santa Comba
46. Santa María de Alta
47. Santa Marta de Fixós
48. Santalla de Bóveda de Mera
49. Santo André de Castro
50. Soñar
51. Teixeiro
52. Tirimol
53. Torible
54. O Veral
55. Vilachá de Mera

N

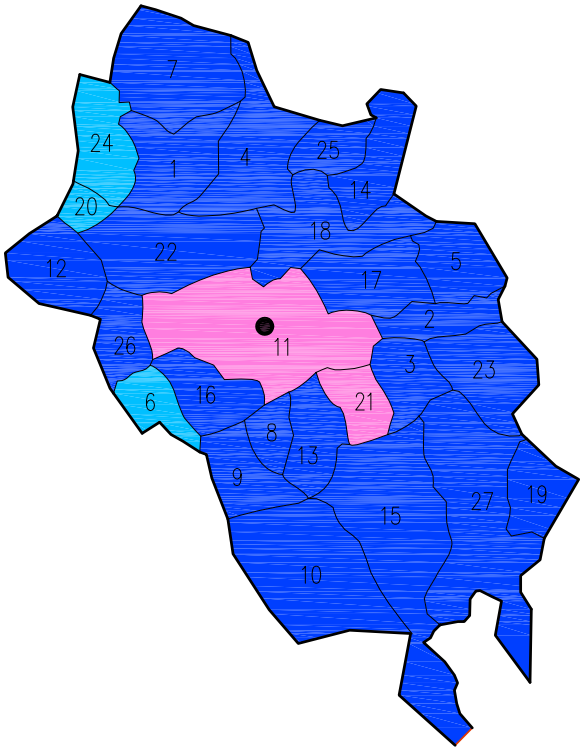
Escala 1:200.000

1km 0 2 4 6 km

Porcentaxe

> 10 %
0 – 10 %
–10 – 0 %
< –10 %

Crecemento Demográfico Parroquial no Concello de Monforte de Lemos entre 1970 e 2001.



1. Baamorto
2. Bascós
3. Caneda
4. O Chao do Fabeiro
5. Chavaga
6. Distriz
7. Fiolleda
8. Gullade
9. Guntín
10. Marcelle
11. Monforte de Lemos
12. Moreda
13. As Nocedas
14. A Parte
15. A Penela
16. Piñeira
17. Reigada
18. Ribas Altas
19. Rozavales
20. San Xillao de Tor
21. St. Mariña de Monte
22. Seoane
23. Sindrán
24. Tor
25. Valverde
26. A Vide
27. Vilamarín

N

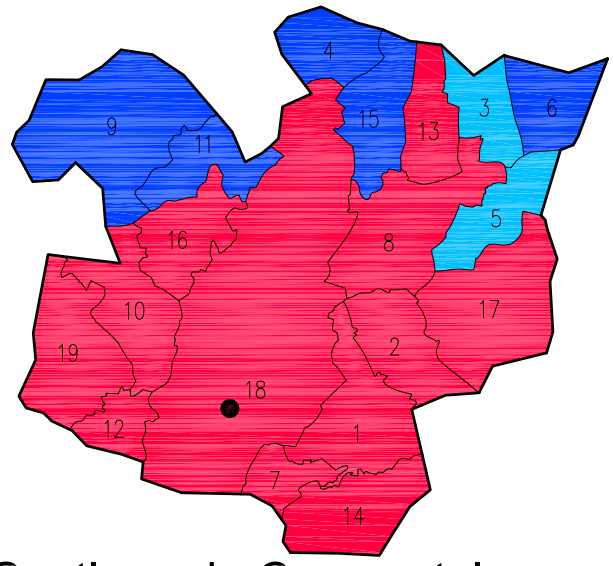
Escala 1:200.000

1km 0 2 4 6 km

Porcentaxe

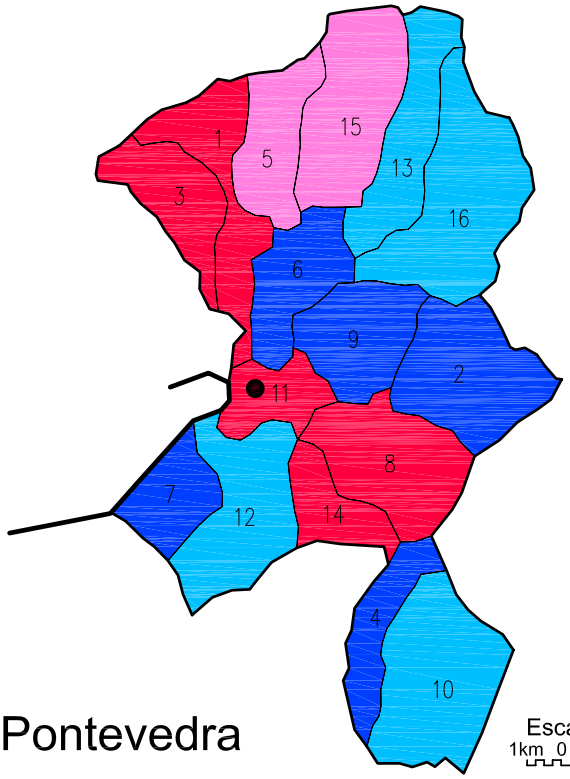
> 10 %
0 – 10 %
−10 – 0 %
< −10 %

Crecemento Demográfico Parroquial nos Concellos de Santiago de Compostela e Pontevedra entre 1970 e 2001.



Santiago de Compostela

1. Aríns
2. Bando
3. A Barciela
4. Busto
5. (O) Carballal
6. Cesar
7. (O) Eixo
8. (A) Enfesta
9. Fecha
10. Figueiras
11. Grixoa
12. Laraño
13. Marantes
14. Marrozo
15. Nemenzo
16. (A) Peregrina
17. Sabugueira
18. Santiago de Compostela
19. Villestro



Pontevedra

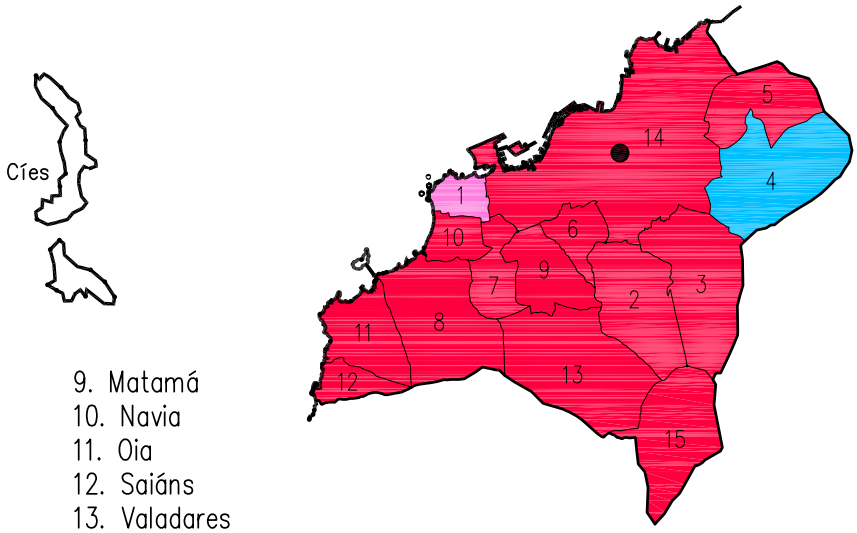
1. Alba
2. Bora
3. Campañó
4. A Canicouva
5. Cerponzóns
6. Lérez
7. Lourizán
8. Marcón
9. Mourente
10. Ponte Sampaio
11. Pontevedra
12. Salcedo
13. Santa Maria de Xeve
14. Tomeza
15. Verducido
16. Xeve

N

Escala 1:200.000
1km 0 2 4 6 km

Porcentaxe
> 10 %
0 – 10 %
−10 – 0 %
< −10 %

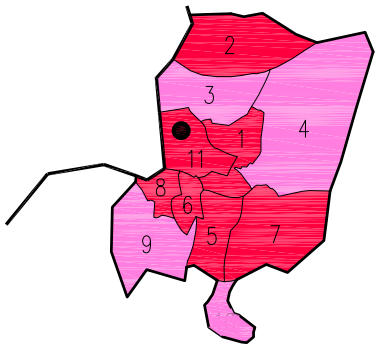
Crecemento Demográfico Parroquial nos Concellos de Vigo e Vilagarcía de Arousa entre 1970 e 2001.



1. Alcabre
2. Beade
3. Bembrive
4. Cabral
5. Candeán
6. Castrelos
7. Comesaña
8. Coruxo
9. Matamá
10. Navia
11. Oia
12. Saiáns
13. Valadares
14. Vigo: Centro,Bouzas,Lavadores, Sárdoma,Teis.
15. Zamáns

Vigo

1. Arealonga
2. Bamio
3. O carril
4. Cea
5. Cornazo
6. Fontecarmoa
7. Rubiáns
8. Sobradelo
9. Sobrán
10. Solobeira
11. Vilagarcía



Vilagarcía de Arousa

N

Escala 1:200.000

1km 0 2 4 6 km

Porcentaxe

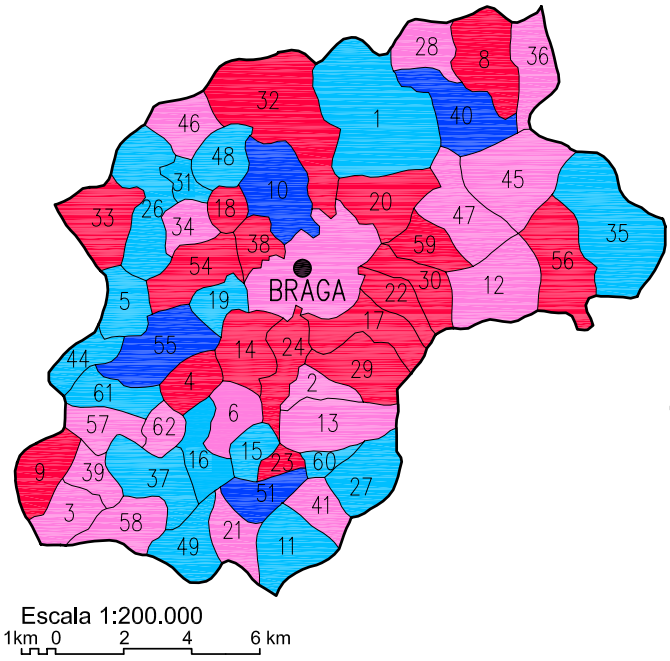
> 10 %

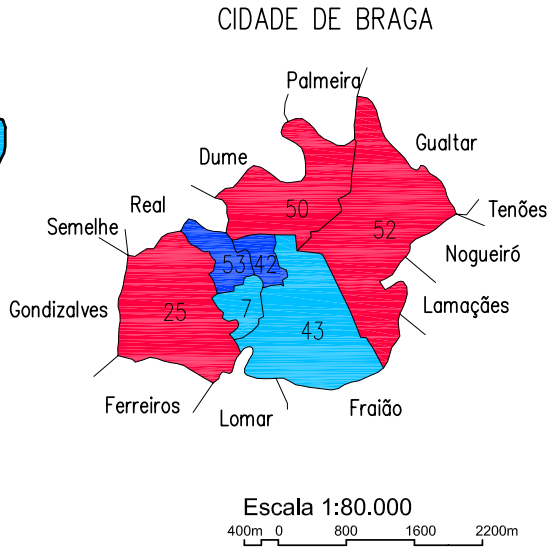
0 – 10 %

−10 – 0 %

< −10 %

Crecemento Demográfico nas Freguesias de Braga entre 1970 e 2001.





1. Adaúfe
2. Arcos
3. Arentim
4. Aveleda
5. Cabreiros
6. Celeirós
7. Braga (Cividade)
8. Crespos
9. Cunha
10. Dume
11. Escudeiros
12. Espinho
13. Esporões
14. Ferreiros
15. Figueiredo
16. Fradelos
17. Fraião
18. Frossos
19. Gondizalves
20. Gualtar
21. Guisande
22. Lamações
23. Lamas
24. Lomar
25. Braga (Maximinos)
26. Mire de Tibães
27. Morreira
28. Navarra
29. Nogueira
30. Nogueiró
31. Padim da Graça
32. Palmeira
33. Panoias
34. Parada de Tibães
35. Pedralva
36. Pousada
37. Priscos
38. Real
39. Ruilhe
40. Santa Lucrécia de Algeriz
41. Penso (Santo Estêvão)
42. Braga (São João do Souto)
43. Braga(São José de São Lázaro)
44. Passos (São Julião)
45. Este (São Mamede)
46. Merelim (São Paio)
47. Este (São Pedro)
48. Merelim (São Pedro)
49. Oliveira (São Pedro)
50. Braga (São Vicente)
51. Penso (São Vicente)
52. Braga (São Vítor)
53. Braga (Sé)
54. Semelhe
55. Sequeira
56. Sobreposta
57. Tadim
58. Tebosa
59. Tenões
60. Trandeiras
61. Vilaça
62. Vimieiro

N

Porcentaxe

> 10 %

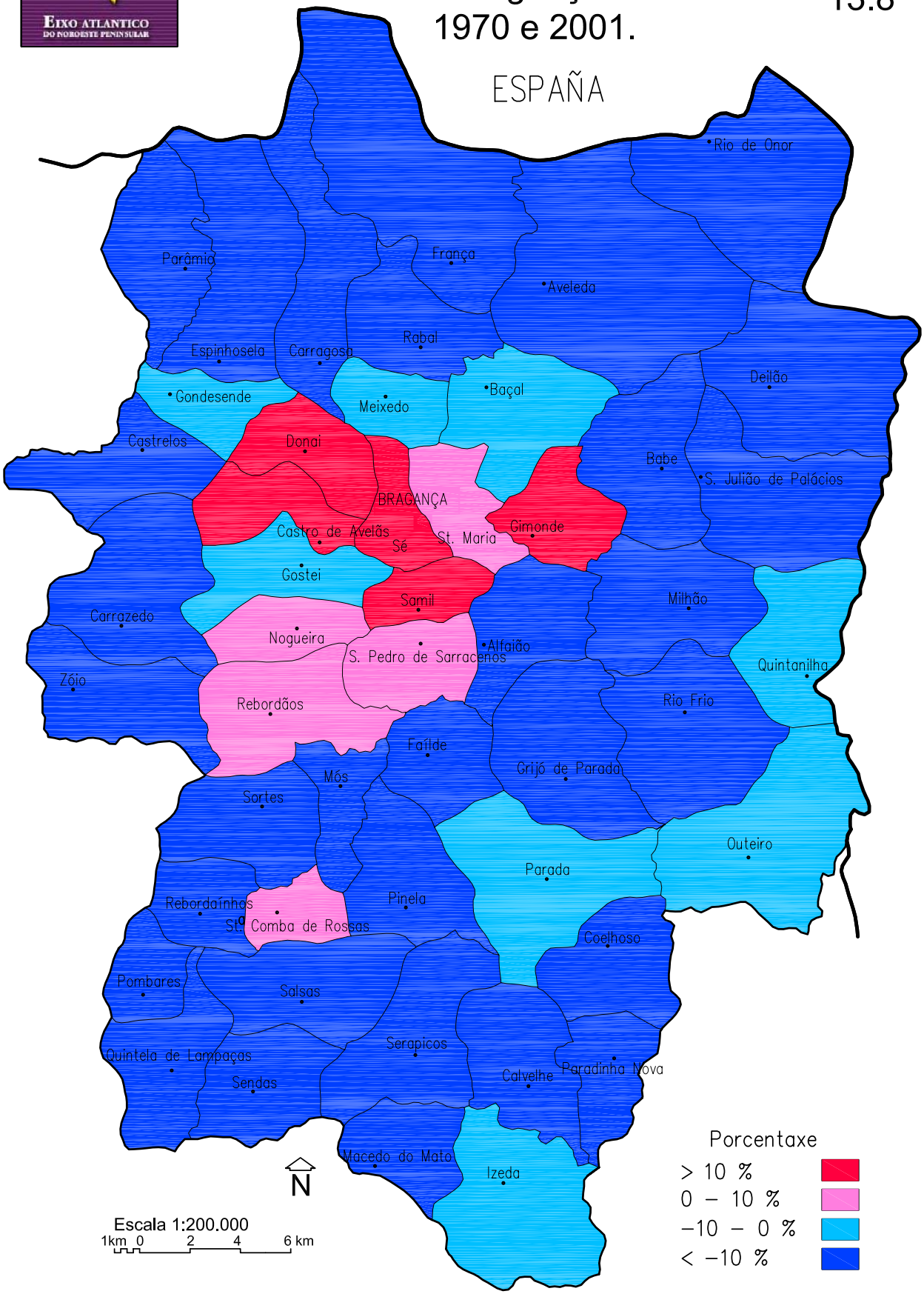
0 – 10 %

−10 – 0 %

< −10 %

Crecemento Demográfico nas Freguesias de Bragança entre 1970 e 2001.

13.8



Crecemento Demográfico nas Freguesias de Chaves entre 1970 e 2001.



1. Águas Frias
2. Anelhe
3. Arcossó
4. Bobadela
5. Bustelo
6. Calvão
7. Cela
8. Cimo de Vila da Castanheira
9. Curalha
10. Eiras
11. Ervededo
12. Faiões
13. Lama de Arcos
14. Loivos
15. Madalena
16. Mairos
17. Moreiras
18. Nogueira da Montanha
19. Oucidres
20. Oura
21. Outeiro Seco
22. Paradela
23. Póvoa de Agrações
24. Redondelo
25. Roriz
26. Samaiões
27. Sanfins
28. Sanjurge
29. Santa Leocádia
30. St. Estevão
31. S. Julião de Montenegro
32. Sta. Leocadia
33. Sta. María Maior
34. S. Pedro de Agostém
35. S. Vicente
36. Seara Velha
37. Selhariz
38. Soutelinho da Raia
39. Soutelo
40. Travancas
41. Tronco
42. Vale de Anta
43. Vidago
44. Vila Verde da Raia
45. Vilar de Nantes
46. Vilarelho da Raia
47. Vilarinho das Paranheiras
48. Vilas Boas
49. Vilela Seca
50. Vilela do Tâmega

N

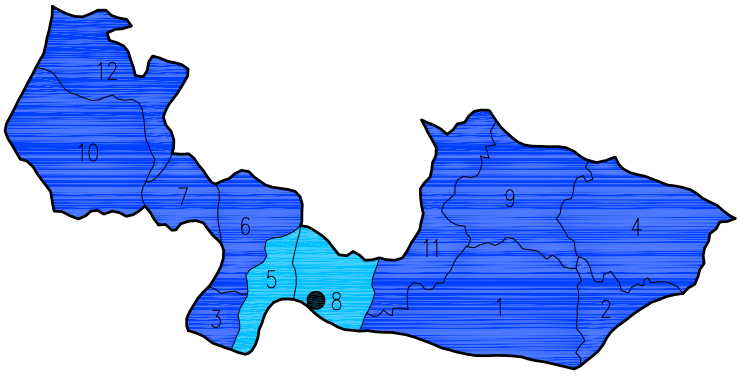
Escala 1:200.000

1km 0 2 4 6 km

Porcentaxe

> 10 %
0 – 10 %
−10 – 0 %
< −10 %

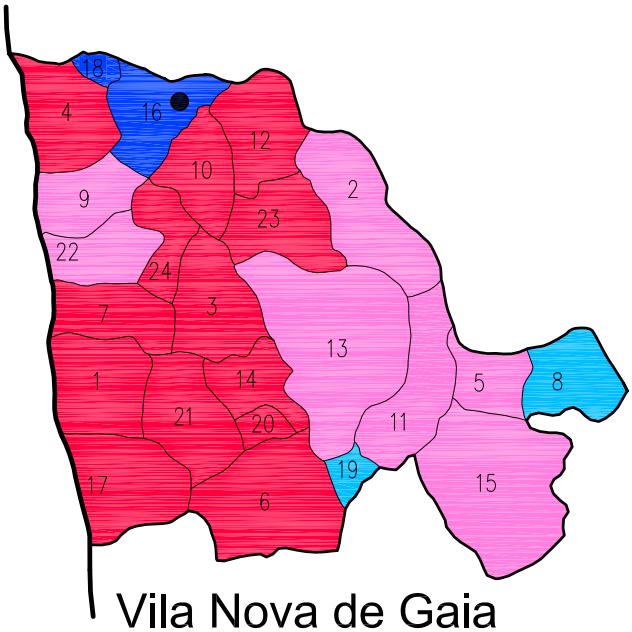
Crecemento Demográfico nas Freguesias de Peso da Régua e Vila Nova de Gaia entre 1970 e 2001.



Peso da Régua

1. Canelas
2. Covelinhas
3. Fontelas
4. Galafura
5. Godim
6. Loureiro
7. Moura Morta
8. Peso da Régua
9. Poiares
10. Sedielos
11. Vilarinho dos Freires
12. Vinhós

1. Arcozelo
2. Avintes
3. Canelas
4. Canidelo
5. Crestuma
6. Grijó
7. Gulpilhares
8. Lever
9. Madalena
10. Mafamude
11. Olival
12. Oliveira do Douro
13. Pedroso
14. Perozinho
15. Sandim
16. V. Nova de Gaia (Sta Marinha)
17. São Félix da Marinha
18. São Pedro da Afurada
19. Seixezelo
20. Sermonde
21. Serzedo
22. Valadares
23. Vilar de Andorinho
24. Vilar do Paraíso Marinha



Vila Nova de Gaia

N

Escala 1:200.000

1km 0 2 4 6 km

Porcentaxe

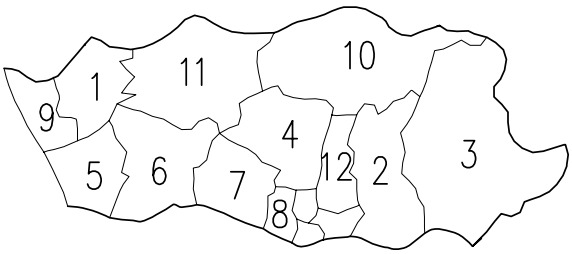
> 10 %

0 – 10 %

−10 – 0 %

< −10 %

Crecemento Demográfico nas Freguesias de Porto entre 1970 e 2001.

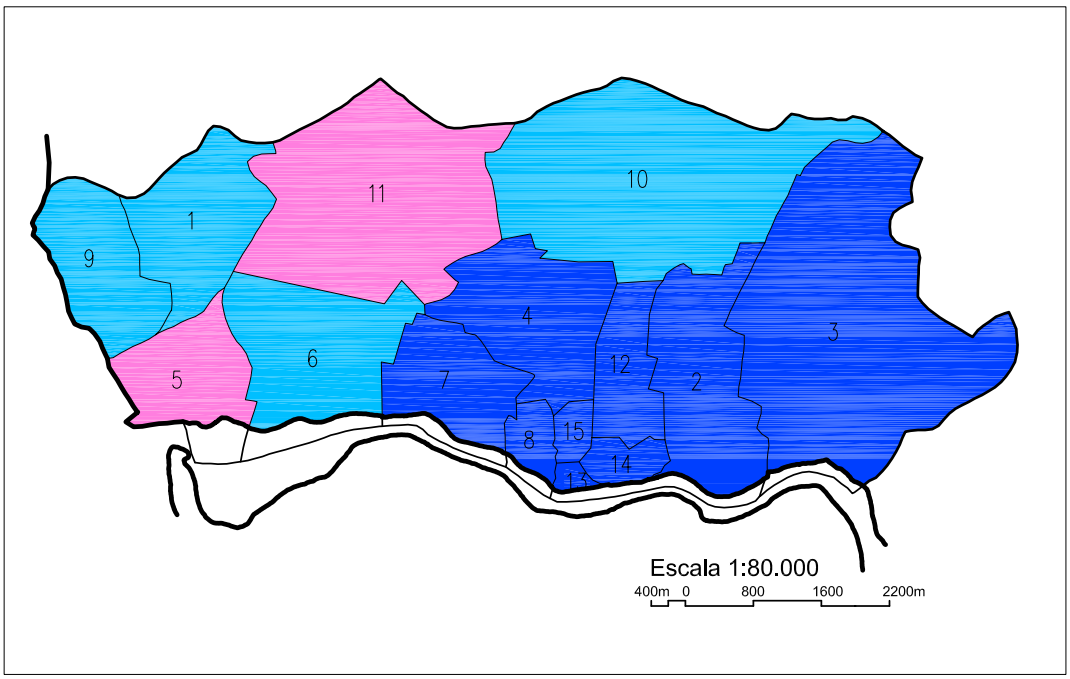


N

Escala 1:200.000
1km 0 2 4 6 km

CONCELHO DO PORTO

1 Aldoar
2 Bonfim
3 Campanhã
4 Cedofeita
5 Foz do Douro
6 Lordelo do Ouro
7 Massarelos
8 Miragaia
9 Nevogilde
10 Paranhos
11 Ramalde
12 S. Ildefonso
13 S. Nicolau
14 Sé
15 Vitória

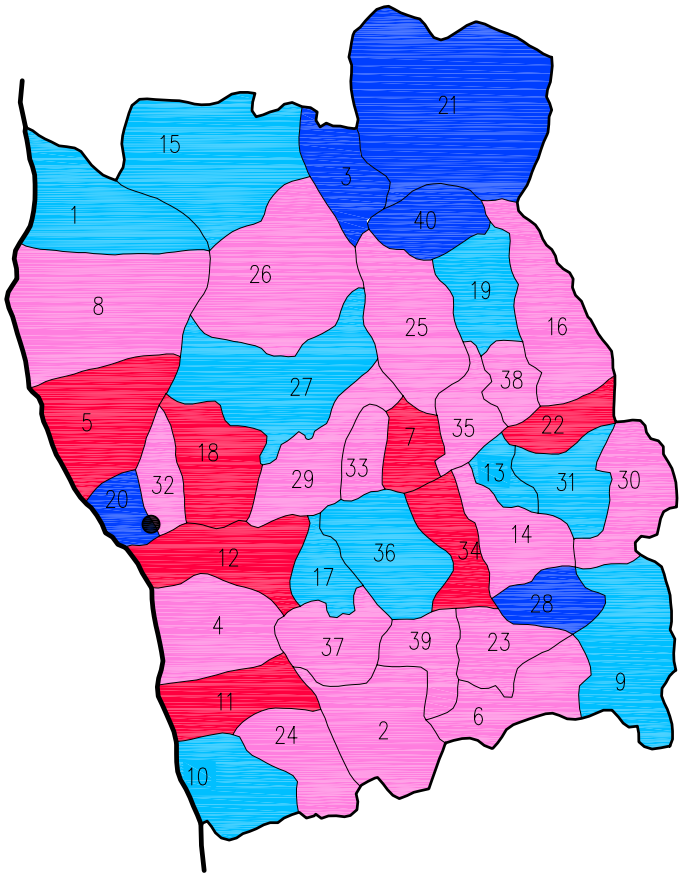


Escala 1:80.000
400m 0 800 1600 2200m

Porcentaxe

> 10 %
0 – 10 %
−10 – 0 %
< −10 %

Crecemento Demográfico nas Freguesias de Viana do Castelo entre 1970 e 2001.



1. Afife
2. Alvarães
3. Amonde
4. Anha
5. Areosa
6. Barroselas
7. Cardielos
8. Carreço
9. Carvoeiro
10. Castelo do Neiva
11. Chafé
12. Darque
13. Deão
14. Deocriste
15. Freixieiro de Soutelo
16. Lanheses
17. Mazarefes
18. Meadela
19. Meixedo
20. Viana do Castelo (Monserrate)
21. Montaria
22. Moreira de Geraz do Lima
23. Mujães
24. Neiva
25. Nogueira
26. Outeiro
27. Perre
28. Portela Susã
29. Portuzelo
30. Geraz do Lima (Sta Leocádia)
31. Geraz do Lima (Sta Maria)
32. V.Castelo (Sta Maria Maior)
33. Serreleis
34. Subportela
35. Torre
36. Vila Franca
37. Vila Fria
38. Vila Mou
39. Vila de Punhe
40. Vilar de Murteda

N

Escala 1:200.000

1km 0 2 4 6 km

Porcentaxe

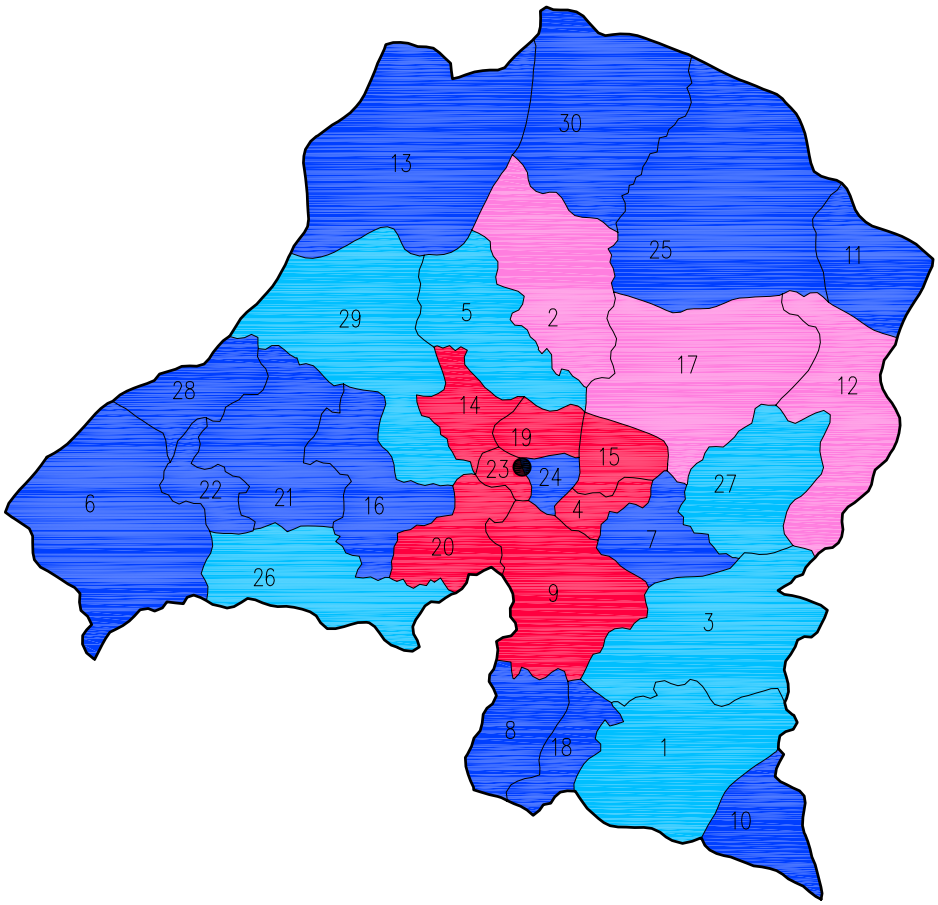
> 10 %

0 – 10 %

−10 – 0 %

< −10 %

Crecemento Demográfico nas Freguesias de Vila Real entre 1970 e 2001.



1. Abaças
2. Adoufe
3. Andrães
4. Arroios
5. Borbela
6. Campeã
7. Constantim
8. Ermida
9. Folhadela
10. Guiães
11. Justes
12. Lamares
13. Lamas de Olo
14. Lordelo
15. Mateus
16. Mondrões
17. Mouçós
18. Nogueira
19. Vila Real (N.Sr da Conceição
20. Parada de Cunhos
21. Pena
22. Quinta
23. Vila Real (São Dinis)
24. Vila Real (São Pedro)
25. São Tomé do Castelo
26. Torgueda
27. Vale de Nogueiras
28. Vila Cova
29. Vila Marim
30. Vilarinho de Samardã

N

Escala 1:200.000

1km 0 2 4 6 km

Porcentaxe

> 10 %

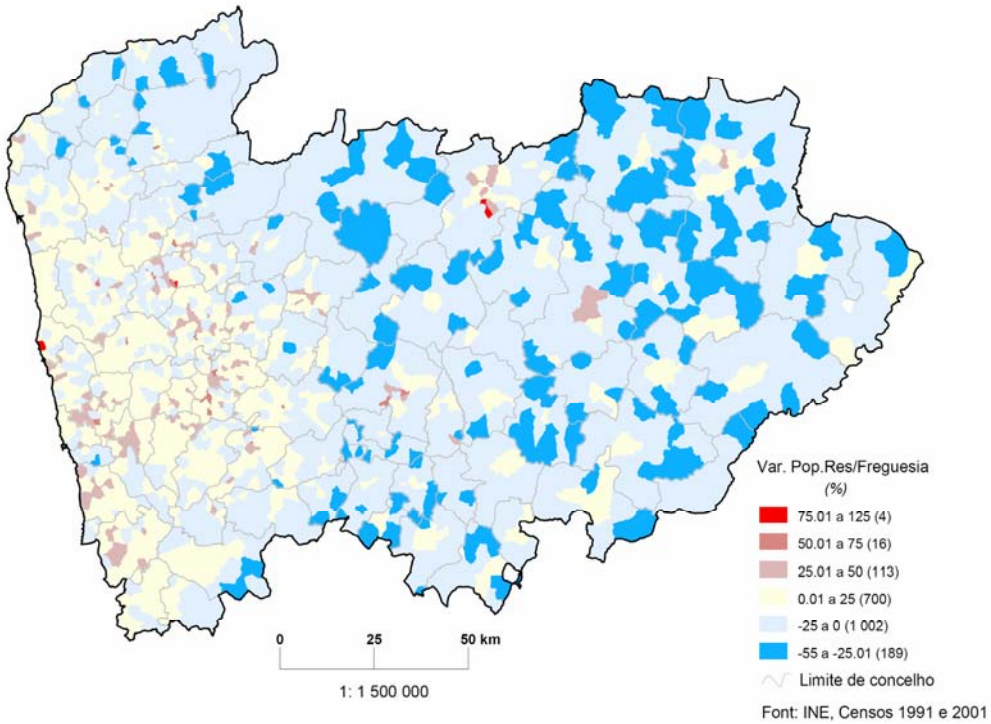
0 – 10 %

−10 – 0 %

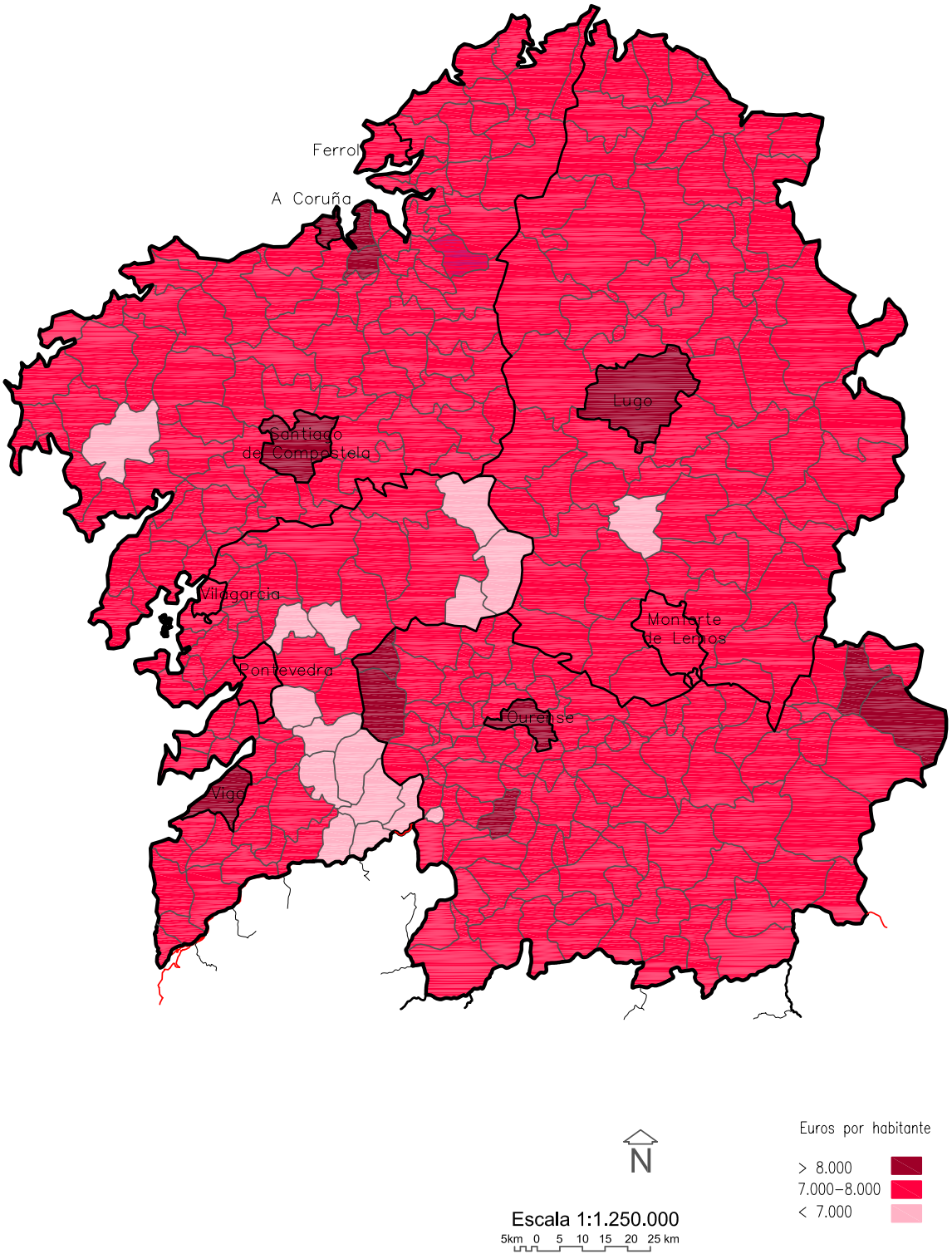
< −10 %

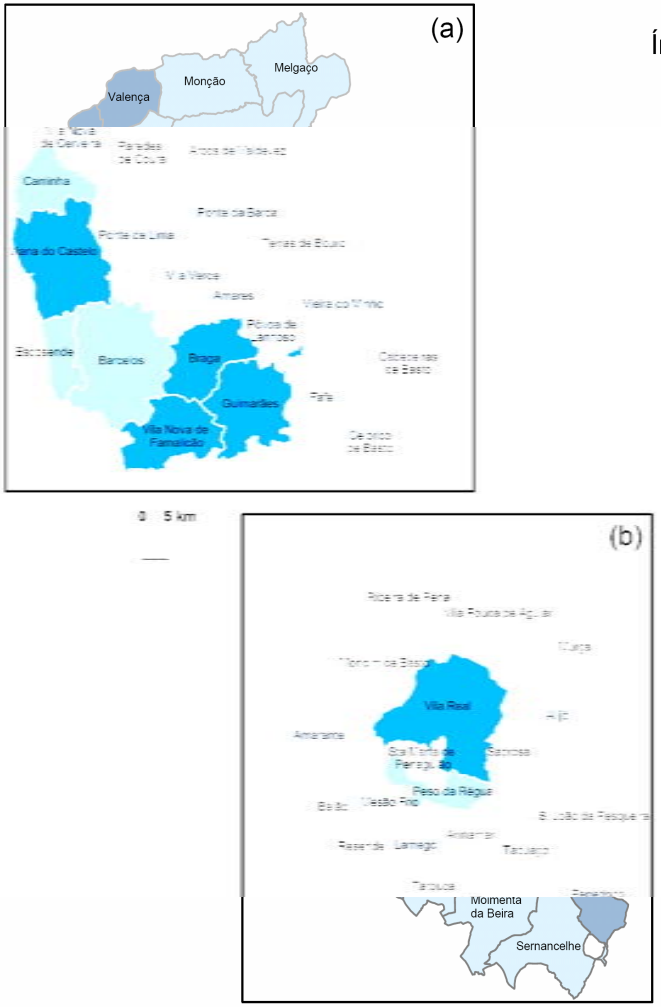
14

Variação da População por Freguesia
da NUT II Norte



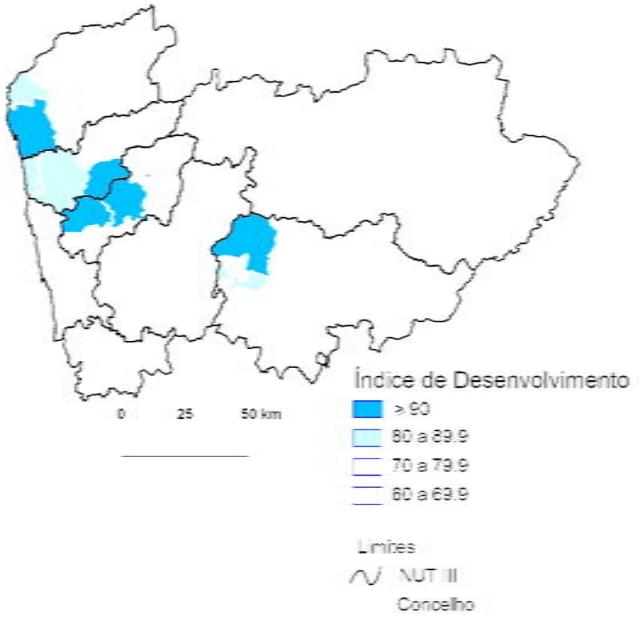
Renda per cápita en Galiza 1996





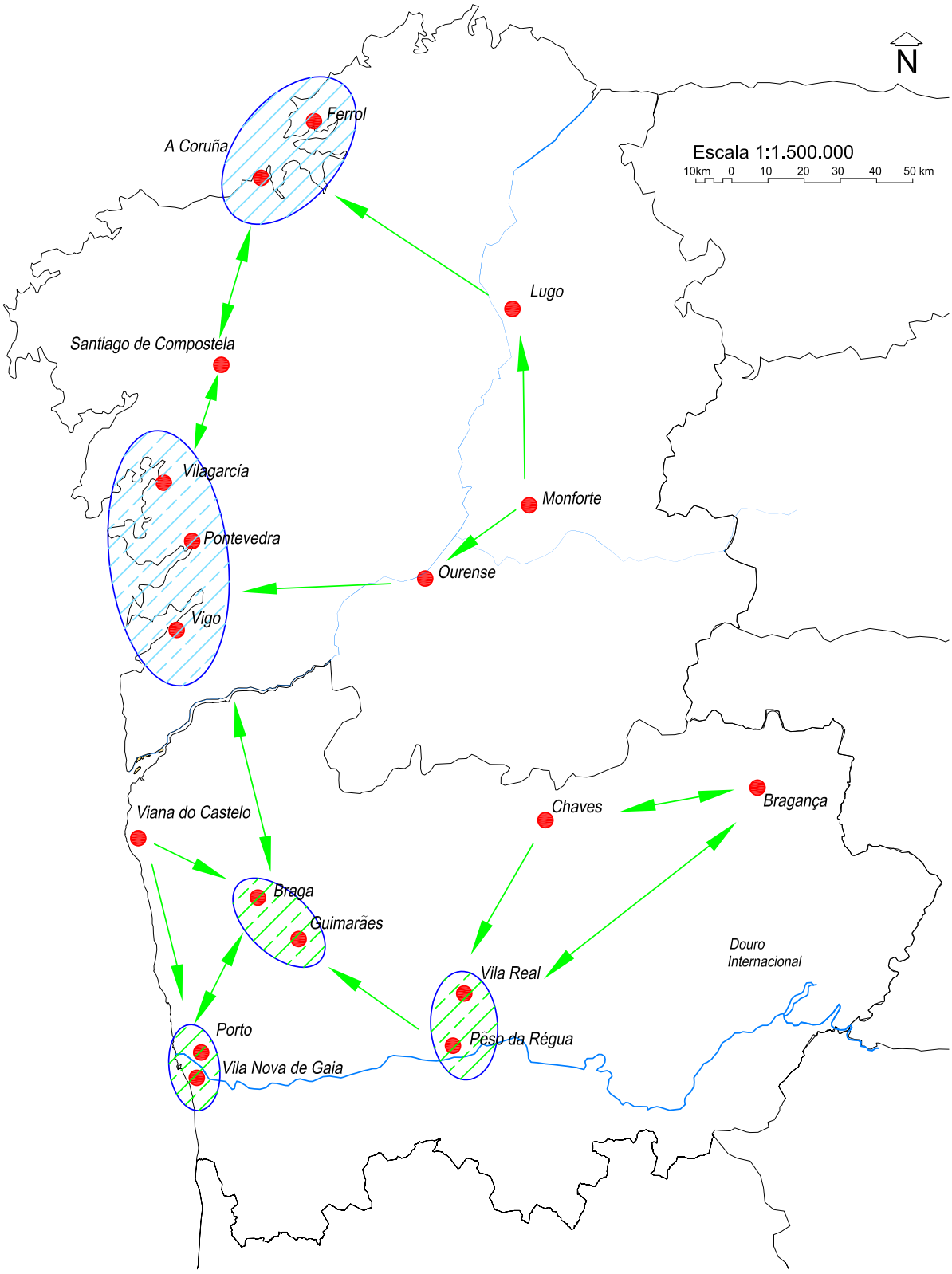
Índice de Desenvolvimento Concelhio nos Municípios Limítrofes e Circundantes a

Braga e Guimarães (a)
e
Vila Real e Peso da Régua (b)



Fonte: FONSECA, Paulo A. Lucas -
Índice de Desenvolvimento Concelhio, Lisboa, INE. 2002

Relación funcional nas cidades do E.A. 17



Vivendas Baleiras nas Cidades do Eixo no 2001.

18

