

Análisis de la Modernización de la Gestión Pública Local desde las relaciones intergubernamentales transfronterizas: Una nueva governance en la gestión pública local a través de las Cartas de Servicios en Galicia y el Norte de Portugal.

Enrique José Varela Álvarez (UVI).

NOTA BIOGRÁFICA: *Enrique José Varela Álvarez* es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid) y Profesor Ayudante del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidade de Vigo.

PALABRAS CLAVE: Modernización local, gestión pública local, relaciones intergubernamentales transfronterizas, *governance*.

Presentación

Las relaciones intergubernamentales resultan un enfoque de análisis adecuado para observar la realidad de gestión de las organizaciones locales, entendiendo estas como una parte del todo intergubernamental. Desde ellas podemos estudiar las formas de interrelación de administrativa de las unidades y departamentos de gestión locales y los equipos técnicos que en ellas trabajan.

El caso que nosotros pretendemos abordar introduce una nueva variable, una componente que sin duda aumenta la complejidad de los entornos intergubernamentales, los sitúa en contextos multinivel y los enfrenta a lógicas administrativas y culturas organizativas diferentes: las realidades transfronterizas (DOMÍNGUEZ E VENADE, 2004).

Hasta ahora los objetos de análisis intergubernamentales estaban relacionados con territorios multinivel, en marcos de descentralización y donde al menos existen tres niveles de gobierno: local, regional y estatal. Entendemos que el interés del trabajo que presentamos al VII Congreso de la AECPA tiene que ver con dos aspectos:

- ✓ El primero de ellos nos lleva hacia el estudio de realidades político-administrativas diferentes (Galicia y Portugal), lo que supone introducir la gestión local como sujeto en contextos diferenciados (OLIVEIRA ROCHA, 2004:75-81).
- ✓ El segundo se dirige hacia las cuestiones vinculadas a la modernización administrativa y a la gestión pública local, también analizadas con variable independiente del sistema político-administrativo.

La premisa de la investigación, y la hipótesis principal del trabajo, supone revisar los conceptos de las RIGS y GIG e incluirlos en este nuevo marco de la *governance*, y desde ahí aplicarlo al entorno transfronterizo desde el cual vamos a poder observar como los Gobiernos y Administraciones Locales llevan a cabo, de forma común y compartida, acciones de modernización administrativa, de gestión, específicas adaptadas a sus respectivas peculiaridades culturales y organizativas, y en paralelo a los procesos de cambio que viven los niveles de gobierno y administración regionales de sus respectivos territorios.

Como vemos la temática de este trabajo nos lleva a la reflexión sobre la descentralización y la relaciones intergubernamentales, pero también a nuevas dimensiones propias del ensanchamiento del espacio público local (*governance* local; vid. BRUGUÉ, GOMÁ Y SUBIRATS, 2002:405-415), a nuevos enfoques de gestión más próximos a las realidades de lo público, al aumento de la complejidad de las redes de actores, y a la amplia legitimidad que otorga la Unión Europea a los niveles de gobierno subnacionales para poder gestionar sus intereses (no sólo ya en virtud de la Carta Europea de la Autonomía Local), fundamentalmente a través del apoyo que reciben por la vía de los programas comunitarios de ámbito transfronterizo (Interreg).

El marco teórico que nos servirá de guía para analizar este sobredimensionamiento de las relaciones entre los gobiernos y su ampliación más allá de los territorios provinciales, regionales e incluso estatales, será el de las relaciones intergubernamentales (en adelante RIGS; vid. WRIGHT, 1997 y AGRANOFF, 1997).

El entorno geográfico y político-administrativo la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Finalmente, el caso específico que da sustancia a la hipótesis, se centrará en la reciente experiencia de implementación de Cartas de Servicios que se está llevando a cabo entre Ayuntamientos de Galicia y el Norte de Portugal con el apoyo de los niveles de gobierno autonómico gallego (Dirección Xeral de Administración Local de la Xunta de Galicia), y de la organización administrativa regional portuguesa (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte y la Direcção Regional da Administração Local), a través del estudio del Programa Interreg III-A.

Enrique José Varela Álvarez.

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

Índice

- 1. La *governance* como nuevo marco de la modernización local: una visión crítica desde las relaciones intergubernamentales**
- 2. Las realidades transfronterizas en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal**
 - 2.1. El escenario transfronterizo Galicia-Norte de Portugal**
 - 2.2. Territorio y sistema político-administrativo**
 - 2.3. Los Gobiernos y Administraciones Locales en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal**
- 3. La gestión pública local transfronteriza**
 - 3.1. Las RIGs y la GIG ante la Eurorregión**
- 4. Un país, una Comunidad Autónoma, dos sistemas territoriales, políticos y administrativos: una sola gestión pública local ante el reto de la *governance* transfronteriza**

1. La *governance* como nuevo marco de la modernización local: una visión crítica desde las relaciones intergubernamentales

El concepto de la *governance* nos sitúa ante un relativamente novedoso marco de relaciones entre los diversos actores que interactúan en las sociedades modernas. Ciertamente no es reciente la reflexión sobre la crisis de lo público vinculada a la crisis fiscal del Estado (O'CONNOR, 1973; STIGLITZ, 2003), el déficit de legitimidad (VALLÉS, 2000:42-43²⁵⁸; BAÑÓN Y CARRILLO, 1997:51-75²⁵⁹), y los intentos por abordar modelos de cambio (OCDE, 1995) que contemplen la complejidad de

²⁵⁸ Como bien señala VALLÉS la legitimidad ya no reside exclusivamente en las formas de dominación legal-rationales, ya que la primera es concepto superior a legalidad conforme "...nos señala el ajuste de esta misma decisión a un sistema de valores sociales, que van más allá de la propia ley escrita, incluida la constitución"; para muestra los botones propios de los movimientos de desobediencia civil (Ghandi, Martín Luther King), los propios del postmaterialismo (pacifismo, ecologismo), o los más actuales antiglobalizadores. En definitiva, y siguiendo al mismo autor, "La máxima coincidencia posible entre lo legítimo y lo legal es garantía de que el poder político sea estable y aceptable por la comunidad".

²⁵⁹ En palabras de Bañón y Carrillo "La legitimidad institucional, que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social y democrático de derecho. Es decir, cómo se comporta la administración, esto es, bajo qué sistema normativo se rige su comportamiento. La legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios

las sociedades en las cuales las Administraciones públicas desarrollan su trabajo y promueven sus políticas públicas.

En las Ciencias Sociales solemos recurrir a términos, a palabras que den sentido a aquellas realidades que son difíciles de explicar; abordamos grandes teorizaciones, planteamientos de hipótesis; organizamos congresos sobre aquellas cuestiones a las que no podemos poner coto; las ensalzamos, exprimimos, devoramos y regurgitamos haciendo de ellas un juego a través del cual nos ayudamos intentando dar respuesta a las preguntas que plantea la Sociedad y las propias Administraciones públicas.

Sinceramente, no sé si es esto lo que está ocurriendo con la *governance* (gobernanza, gobernación o gobernabilidad). El caso es que nos encontramos en un foro desde el cual se pretende analizar la *governance* y cómo esta afecta a lo público (político y/o administrativo). Ya ha ocurrido con anterioridad, como es el caso del desarrollo sostenible, que fue empleado como concepto *contenedor* (SUBIRATS, 2000:7) a través del cual recetar modelos, dar soluciones, despejar dudas acerca del crecimiento de nuestras sociedades.

Podemos recurrir a la literatura politológica y nos damos cuenta que aquello que traemos como nuevo no es más que una revisitación actualizada de los nuevos- viejos problemas que acaecen a las sociedades, a sus modelos de articulación política y al funcionamiento de los aparatos administrativos (BAENA, 2000). Los estudios sobre la *governance*, entendida esta como "... la coordinación social que nace de la interacción constante entre agentes de todo tipo... Así pues, mientras la noción de gobernabilidad estaba vinculada a la aptitud para dirigir que es propia del sistema político, el concepto de gobernación se asocia a la capacidad de autoorganización propia de las redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales. Según este análisis, la gobernación –o capacidad de autoorganización de la propia sociedad- no depende de instituciones o reglas formales, sino que brota de un ajuste continuo entre sujetos colectivos e individuales de todo tipo"²⁶⁰ (VALLES, 2000:411,412), tienen su punto de inflexión a principios de los años 90, en entornos de presión sobre el Estado y de críticas a la legitimidad de lo público.

La *governance* hace hincapié en los nuevos modos de aproximación de lo público y lo privado, en la necesidad de repensar las actuaciones de las organizaciones públicas y de su indubitable inmersión en la red de las políticas públicas, adoptan nuevos roles de planificador e impulsor dando cabida a la participación del tercer sector y de las empresas en sus acciones. La *governance* habla también de intensificar la mirada hacia los entornos multinivel, intergubernamentales (antiguos espacios exclusivamente interadministrativos y que ahora muestran su complejidad incorporando actores y territorios). La *governance* nos dirige también hacia los cambios en la gestión pública (NATERA, 2004: 1-35). Todo ello obvio, muy genérico, apremiante, eso sí. La *governance* pone su acento en la necesidad de trabajar en red, en abrir las unidades administrativas a la cooperación a todos los niveles, algo que se revela clave sobre todo en el ámbito local (BRUGUÉ, GOMA Y SUBIRATS, 2002:405-415). La *governance*, en definitiva, es una nueva forma de entender el gobierno, de gobernar sin gobierno, como bien diría RHODES (1996).

Crisis de legitimidad, nuevos escenarios de relación, necesidad de formas de gestión alternativas a las tradicionales burocráticas... ¿no hablaba sobre esto el enfoque de las RIGS?. Si bien a principios de los años 90 y a lo largo de esta década muchos fueron los trabajos impulsados desde dicho enfoque en España²⁶¹ (MORATA, 1991:153-166; AGRANOFF, 1993:87-105; ARENILLA SÁEZ, 1994:109-148; OLMEDA GÓMEZ, 1999:185-215; MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, 2001:316-335; LÓPEZ ARANGUREN, 2002), en la actualidad, y después de mucho hablar de globalización (¿otro concepto *contenedor?*), volvemos la vista hacia la *governance*, criticamos los excesos de las visiones intergubernamentales por su su cariz tecnocrático (GALLEGO Y SUBIRATS, 2002:440-443), o por su sesgo intraorganizativo (MARANO Y FLORESTANO, 1999). Hay que abrir el análisis sobre lo que ocurre en esa *black box* sobre la que pende el eterno anhelo de cambio; hay que ver porque no están bien

de evaluación de lo público socialmente aceptados. Esto es, qué resultados obtiene en el desempeño de sus funciones"; vid. BAÑÓN Y CARRILLO (1997:60).

²⁶⁰ Adoptamos aquí el concepto de *governance* a sabiendas que podríamos utilizar gobernación o *gobernanza* (VV.AA., 2001) (yo diría que incluso gobernabilidad; vid. ARBÓS Y GINER, 1993:13), ya que todos ellos aluden al trabajo en red; vid. BLANCO Y GOMÁ (2002:31).

²⁶¹ En Estados Unidos las RIGS tienen una larga tradición vinculada al federalismo (vid. LÓPEZ ARANGUREN, 2002).

conectados los puestos *front-office* con los *back-office*, cuál es la razón para que las unidades de coordinación no cumplan su papel. ¿Qué ocurre?. Desde nuestro humilde punto de vista, sin ánimo de asumir planteamientos reduccionistas, estereotipados y demagógicos, y pese a todos los esfuerzos modernizadores, los problemas son casi siempre los mismos: pura voluntad y decisión política.

Si en su momento las RIGs fueron un buen modelo (como mostró WRIGHT -1997- haciendo de ellas técnica, instrumento, incluso teoría), ahora ya no lo son, diluidas en el *tsunami* de la *governance*. Y nosotros entendemos que se complementan, y que aportan sus marcos teóricos respectivos de forma que consiguen dar una visión más completa de la problemática actual:

- RIGs – esta es más organizativa, buscando entender las interacciones entre los diversos niveles de gobierno, centrada en la Ciencia de la Administración (aunque eso no signifique la ocultación de elementos societarios y la importancia de los *quangos* o ongs en la gestión actual; AGRANOFF, 1997:105-170), y en la Gestión Pública (fundamentalmente en sus decisiones y recursos humanos – electos y empleados públicos-); se dirige hacia el interior de los Estados y en el marco de sus procesos de descentralización.
- *Governance* multinivel – hablamos de una orientación más politológica, vinculada a cuestiones de legitimidad del poder y al influjo de este sobre las estructuras políticas y sus instituciones; la visión desde este enfoque es más amplia incorporando tanto el interior de los Estados (procesos de descentralización) como el exterior de los mismos (procesos de integración, europea en este caso); definitivamente se añade el tercer sector y las empresas como *partners* de los nuevos modos de gobierno.

Quiere esto decir que ambos enfoques son excluyentes. Creemos que no, las potencialidades de las RIGs y de la *governance* multinivel contribuyen a entender mejor la complejidad político-administrativa y social actual. De hecho se mezclan no sabiendo a ciencia cierta de donde viene cada una.

Sin embargo, nosotros seguimos reclamando la validez de las RIGs y de la Gestión Pública²⁶², complementadas con la *governance*, pese a las limitaciones que tienen todos los enfoques (VARELA ÁLVAREZ, 2003:14-34); creemos que es una lupa extremadamente útil para el análisis de los marcos multinivel (PEREIRA Y ROJO, 2005); favorece el análisis de las redes de políticas públicas (MORATA, 1991:153-166); incluso introduce el elemento de la gestión pública, el cambio y las modernizaciones administrativas a través del concepto de Gestión Intergubernamental (en adelante GIG; vid. AGRANOFF, 1997: 105-170).

Pese a todo ello no queremos ser dogmáticos y admitimos sus límites (como ya expusimos anteriormente), sus constricciones teóricas y operativas a la hora de dar solución a problemas reales de las organizaciones públicas. Pese a todo, igualmente, pensamos en su bondad como filtro de análisis de la realidad que hemos decidido investigar y que trasciende incluso los límites teóricos, formales, políticos y administrativos de los tradicionales objetos de estudio de las relaciones intergubernamentales, circunscritas históricamente a esquemas de descentralización y que nosotros aplicamos a modelos de integración regional como son las eurorregiones europeas.

2. Las realidades transfronterizas en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal

Hablar de eurorregiones es hacerlo de realidades transfronterizas que trastocan los parámetros tradicionales de la Teoría del Estado, incluso de la Ciencia Política y de la Administración. Porque añaden a la tradicional complejidad de los modelos de centralización y descentralización de los Estados, nuevos espacios, dimensiones que ponen en contacto realidades políticas y administrativas diferentes pero

²⁶² Es evidente que el paraguas bajo el cual se cobijan ambas perspectivas es el de la Ciencia Política y de la Administración; también lo es el hecho de que para analizar la incertidumbre de la Administración pública actual hay que recurrir a las políticas públicas. En la Gestión Pública actual no valen las recetas neoempresariales que hasta la fecha se venían recetando por parte de instituciones internacionales (BEVIR, RHODES Y WELLER, 2003:1-17), y cada vez es más clara la necesidad de incorporar elementos tradicionalmente ajenos a dicha gestión como son los ciudadanos, las organizaciones en torno a las cuales se articulan (ongs, fundaciones...), y las propias empresas, la cultura administrativa en la cual se implementan los programas de cambio; dado que si no el problema se vería desenfocado hasta el punto de que, y siguiendo a Wildavsky: “if NPM is everything maybe it is nothing” (BEVIR, RHODES Y WELLER, 2003: 2).

que conviven institucionalmente, compiten por recursos y colaboran en políticas públicas dando sentido a la vida de los vecinos y desmitificando las cuestiones que tienen que ver con las fronteras, los Estados y su decimonónica soberanía (¿acaso no es esto globalización?).

Más allá de una moda tecnocrática comunitaria, las euronregiones son la respuesta institucional europea a la cooperación transfronteriza, DOMÍNGUEZ (2004:3-51) diría que “ten carácter permanente, identidad propia, separada da dos seus membros, conta con recursos administrativos, técnicos e financeiros propios e posúe capacidade interna para a toma de decisións, as veces mesmo ten unha asemblea parlamentaria”. Existiría euronregión en todo caso cuando se produce “qualquer acordo ou estrutura para a cooperação transfronteiriça entre entidades públicas com competências territoriais de um lado e doutro de uma fronteira europeia, com vista à promoção de interesses comuns e para benefício das populações fronteiriças” (VENADE, 2004:76).

Desde nuestro punto de vista la lógica del asociacionismo transfronterizo (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2002) va más allá del tradicional papel de *lobby* que estos entes han venido jugando en Europa. Responden al nuevo contexto global-local desde donde los actores regionales y locales buscan espacios hasta la fecha limitados a los Estados nación. Pero no sólo trascienden a la lógica de dichas construcciones estatales, también buscan la solución de problemas comunes, inician políticas públicas, logran alianzas que las posicionen mejor en el marco mundial, ponen en contacto a vecinos que han dejado de serlo por la fuerza de los *limes*, pero que han seguido actuando como tales en la cotidianeidad (algún politólogo recordaría que “las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen”, ROSE, 1985²⁶³).

Las estrategias comunitarias lejos de abandonar esta línea de trabajo la está potenciando en respuesta no sólo a los viejos principios de subsidiariedad, sino en virtud de la mera supervivencia de estos espacios políticos periféricos, en algunos países también periféricos. La integración regional, con base en la descentralización estatal (pero no sólo)²⁶⁴ es crecientemente apoyada, entre otros, por la Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) como profundización en los valores compartidos por toda Europa²⁶⁵, como superación de su carácter meramente economicista, y aportando valor añadido político, institucional, socioeconómico y sociocultural, intentando construir ya no la Europa de los Estados, las Regiones o las Ciudades, sino la Europa de la *Governance*.

Sería conveniente abrir un paréntesis y aclarar que aunque juntos, el binomio regional-local, contiene sustanciales particularidades. Dos actores que también compiten por el espacio y que, condenados a cooperar, buscan la optimización de sus recursos no sólo en su límite territorial, político y administrativo, sino también fuera de él. Hacemos este paréntesis dado que no pudiendo presumir la necesaria identidad los objetivos locales y regionales, y de sus comportamientos en el marco de las relaciones intergubernamentales (unos están supeditados a los otros, cuando no lo están también al aparato administrativo central), debemos entender que su posicionamiento en el ámbito *exterior* (la acción exterior regional como una suerte de *paradiplomacia* la definirían ALDECOA Y KEATING, 2000) podría no ser coincidente, aunque así lo estimamos en las líneas que nos ocupan.

2.1. El escenario transfronterizo Galicia-Norte de Portugal

Pues bien, este es el marco de referencia en el cual nos movemos, un entorno euronregional que busca acomodar a dos actores con cuerpos normativos e institucionales diferenciados; un territorio que trasciende dos países, en el cual dichos actores son políticos y/o administrativos, y desde donde se realiza gestión y se ponen en marcha políticas públicas.

Galicia y el Norte de Portugal reúnen ese requisito propio de la investigación científica del reto por lo nuevo, por explicar lo que a priori parecería difícil de comprender, por analizar realidades que no siendo iguales conjugan esfuerzos, introducen imaginación y deciden trabajar en conjunto produciendo *outcomes* político-administrativos. La pregunta sería ¿cómo conseguir que la economía, la cultura, la

²⁶³ Vid infra. AGRANOFF (1997:127)

²⁶⁴ Este sería el caso que nos ocupa, ya que Galicia es Comunidad Autónoma en un Estado descentralizado, y el Norte de Portugal, no es más que un espacio administrativo en eterna reforma y todavía por consolidar en el panorama político-administrativo luso, *je pour si mouve!*.

²⁶⁵ Vid. Conferencia Anual de la ARFE en Szczecin, Euronregión Pomerania, 7 y 8 de octubre de 2004. Declaración Final.

sociedad de una eurrregión funcione y participe a través de estructuras territoriales, políticas y administrativas diferentes?; porque esto es lo que tenemos. Vamos a ver si a continuación le damos respuesta.

Galicia y el Norte de Portugal son dos realidades heterogéneas; son similares y la raíz histórica a determinado caminos, cultura, lengua, usos y costumbres comunes; pero son diferentes. El reto a lo largo de los años a través de los cuales se ha desarrollado una política de acercamiento institucional, político y administrativo, ha sido no perder el contacto, conseguir fondos comunitarios para tender puentes entre ambas orillas de la frontera miñoca²⁶⁶, reconquistar una confianza devastada por la mala orientación política de ambos países a lo largo de los últimos siglos, poner en contacto a los políticos y a los funcionarios responsables de las redes que gestionaban estos proyectos. La labor de aproximación ha sido a día de hoy todo un éxito, consiguiendo que la ecuación Galicia + Norte de Portugal no sumen dos sino tres, como buen planteamiento sinérgico.

La Eurrregión Galicia-Norte de Portugal, que inició su camino en 1991, a través de la firma del *Acuerdo Constitutivo da Comunidade de Traballo Galiza-Rexión Norte de Portugal* entre la Xunta de Galicia y del Gobierno Portugués, es ahora un territorio más potente en el conjunto de las Eurrregiones comunitarias y uno de los de mayor dinamismo fruto de cooperación interregional multilateral a través de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) y de su Comisión Arco Atlántico, resultando desde 2000 uno de los espacios de referencia de la iniciativa comunitaria Interreg III-B (2000-2006).

Aún así conviven territorios, estructuras políticas, administrativas y de gestión diferenciadas. Veamos en qué consisten.

2.2. Territorio y sistema político-administrativo

Galicia es una Comunidad Autónoma dentro del sistema territorial descentralizado español, mientras que Portugal sigue siendo un *Estado Unitario Regional* (LEITE PINTO Y FERREIRA DE ALMEIDA, 2001:21-34). Sobre esta base está construida una red de intereses políticos (dentro de la red intergubernamental de cada uno de los territorios) que se transforman en políticas públicas y que se gestiona bajo principios similares (generalmente comunitarios).

Estado unitario y Estado descentralizado, dan como resultado, en primer lugar, un estatus jurídico muy dispar para los socios de esta Eurrregión. La Xunta de Galicia con autonomía política, legislativa y administrativa y con competencias en numerosas materias (incluida la de Régimen Local); la Región Norte de Portugal, como un ente inacabado, sin capacidad normativa ni política propia, territorio sobre el que las diversas instituciones de la Administración central extienden sus tentáculos y su pléyade de organismos descentralizados o desconcentrados.

La suma de este *mix* político-administrativo da como resultado la siguiente red de actores:

- Galicia – Xunta de Galicia con su Administración nuclear, periférica y funcional; Gobiernos y Administraciones Locales (cuya competencia pertenece a la Xunta), entre los que destacan las cuatro Diputaciones Provinciales y los siete Grandes Concellos de Galicia (A Coruña, Vigo, Santiago de Compostela, Ourense, Lugo, Pontevedra y Ferrol), pero a las que hay que añadir organizaciones supralocales (32 Mancomunidades y futuras Áreas Metropolitanas), y el resto del mapa local (315 Concellos, 3.799 Parroquias, 9 Entidades Locales Menores, y 29.947 Entidades Singulares de Población). Galicia trabajaría en el espacio eurrregional desde la Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Cooperación Exterior dependiente de la Presidencia de la Xunta de Galicia, llevando a cabo la gestión de los fondos comunitarios y la potenciación de los programas de cooperación transfronteriza (fundamentalmente Interreg).
- Norte de Portugal – Pese a la tipificación inicial de Portugal como Estado Unitario y de corte fuertemente centralista, en el espacio político-administrativo luso conviven un sin fin de instituciones centrales, periféricas y locales que dan sentido a sus políticas y gestión pública. A los efectos que nos interesan, y obviando Açores y Madeira (Regiones Autónomas), el Norte de Portugal es una Región Administrativa (sin estatuto de Región y sólo así denominada a fines de organización comunitaria, NUTS II), integrada por 8 Distritos (Minho-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro

²⁶⁶ Nunca mejor dicho porque las primeras medidas fueron orientadas a la construcción de infraestructuras que comunicaran el Norte de Portugal y Galicia a través de puentes sobre el río Miño.

e Vouga, Douro, y Alto Tras-os-Montes), 86 Municipios y 2.024 Freguesias. A esta mapa hay que incorporar el Área Metropolitana de Porto (Grande Área Metropolitana), las Associações de Municipios, las Comunidades Urbanas y las Comunidades Intermunicipais. La Región Norte de Portugal estaría representada en el escenario eurorregional por la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N) dependiente del Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Medio Ambiente, coordinando los servicios de la Administración central en el territorio y prestando apoyo a las Autarquias.

Pero como destacamos antes, la Eurorregión no es la suma de las partes, sino la integración en instituciones creadas *ex novo* que aglutinan la red organizativa propia de cada territorio. Existe, más allá de las formulaciones normativas, una mezcla organizativa que muestra un dinamismo real de la Eurorregión, que determina espacios cotidianos de contacto e interacción, de gestión entre unidades administrativas, trabajando en red, de forma intergubernamental y multinivel. Para muestra de la red podríamos citar como más representativas las siguientes organizaciones:

- Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal. Verdadero órgano impulsor y de gestión de la Eurorregión, integrado por la Xunta de Galicia y la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, con la misión principal de impulsar el desarrollo socioeconómico de los territorios de uno y otro lado de la Eurorregión. El trabajo de la Comunidad se organiza en torno a Comisiones (diez Sectoriales y cinco Comunidades Territoriales de Cooperación).
- Comunidades Territoriales de Cooperación. Como mencionamos estas Comunidades de Cooperación están integradas en la Comunidad de Trabajo y dan cabida a las iniciativas en materia de infraestructuras o dotacionales de servicios básicos en clave más local, participando numerosos Concellos gallego-portugueses, las Diputaciones de Ourense y Pontevedra, y las Associações de Municipios del Norte de Portugal. Son un total de cuatro (CTC do Vale do Minho, CTC do Vale do Lima, CTC do Vale do Cavado y CTC do Vale do Tâmega).
- Eixo Atlântico do Noroeste Penínsular²⁶⁷. Finalmente, y con raíz estrictamente local, tenemos el Eixo Atlântico, como organización transfronteriza integrada actualmente en la Comunidad de Trabajo de Galicia-Norte de Portugal. En ella reside parte del *pottere locale* galaico-portugués ya que como *Asociación Transfronteriza de Concellos* es una organización exclusivamente compuesta por Gobiernos Locales: nueve gallegos (Vigo, A Coruña, Ourense, Lugo, Pontevedra, Santiago de Compostela, Vilagarcía de Arousa y Monforte de Lemos), y nueve portugueses (Porto, Viana do Castelo, Vila-Real, Chaves, Braga, Bragança, Guimarães, Peço da Regua y Vilanova de Gaia).

Este complejo puzzle sin embargo, no ha supuesto un lento camino de la Eurorregión, ni siquiera un freno o retroceso cuando los gobiernos de Lisboa y Santiago no coincidían políticamente. La trayectoria ha ido siempre *in crescendo* hasta la actualidad, donde se están planteando nuevas estrategias conjuntas en la nueva Europa ampliada, y desde donde se promueven incluso iniciativas de mayor calado político (más Eurorregión sería igual no a más políticas públicas y gestión pública, sino a más política – con mayúsculas-, evidentemente en un pulso natural ante Madrid y Lisboa).

2.3. Los Gobiernos y Administraciones Locales en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal

Los Gobiernos y Administraciones Locales gallegas y lusas forman parte pues de este entramado institucional, de esta galaxia institucional que interacciona, compitiendo y colaborando. Aunque el marco normativo sea evidentemente diferente, ambos parten de una raíz administrativista, con inicios en la experiencia napoleónica. La diferencia más significativa tiene que ver con la situación de lo local en el mapa intergubernamental, pues en el caso de Galicia lo tenemos doblemente dependiente de la Administración gallega y del Estado (en virtud del famoso bifrontismo), acrecentado con la participación de los Ayuntamientos y Diputaciones en la UE. Para Portugal la situación es un poco más clara, aunque igualmente dependiente de la Administración central, y en coordinación con los organismos que esta ha dispuesto para el territorio (es el caso de la CCDR-N mencionada anteriormente).

La dependencia normativa se traslada al campo financiero donde en ambos casos contemplamos situaciones de control por parte de las Administraciones *superiores* (¿dónde está la Carta Europea de Autonomía Local suscrita por ambos países hace más de una década?). El control de los ingresos y la falta de responsabilidad de los electos locales que no desean incrementar la presión fiscal en forma de subida

²⁶⁷ Convenio-Marco sobre cooperación transfronteriza entre Comunidades o autoridades territoriales publicado en el D.O.C.E. del 16 de octubre de 1990, en vigor desde el 25 de noviembre del mismo año.

de impuestos, con el fin de paliar la situación de *raquitismo presupuestario* (ÁLVAREZ CORBACHO, 1995, 2003) que viven los Concellos y Câmaras, determina una situación de gran dependencia financiera del Gobierno y la Administración Local de la Euroregión de Galicia-Norte de Portugal en relación con las Administraciones superiores, en línea similar a lo que ocurre en los países del sur de Europa (CASTELLS, 2002).

En otro orden de cosas, y orientando la vista hacia el interior de las organizaciones locales, tenemos que la estructura de recursos humanos de los Concellos y las Câmaras son reducidos en número, y poco formados en técnicas de gestión²⁶⁸.

En Galicia (VARELA ÁLVAREZ Y BASCUAS JARDÓN, 2003:35-56) el personal es una de las variables más de las Administraciones Locales gallegas donde el 80,4% no disponen de técnicos de personal, el 75% no cuentan con técnicos informáticos, y sólo un 47,3% (70) disponen de actores administrativos que se dediquen a la atención al ciudadano (no necesariamente como actividad exclusiva).

El panorama en Portugal (CCDR-N, 2003) es muy similar con servicios públicos locales integrados por personal con poca especialización, con niveles mayoritarios de auxiliar y operarios, y con hombres de edades medias de 41 años y 13 de media de experiencia; as estructuras organizativas son muy rígidas, con diversos tipos de personal (independientemente de que ejerzan las mismas funciones). La formación de la mayor parte del personal es básica (escolaridad obligatoria), con poca participación en la formación continua; la movilidad intraorganizativa es muy limitada y los departamentos están poco orientados hacia las necesidades reales de la población; el incremento de personal es generalizado y su absentismo es elevado; desarrollan pocas actividades dirigidas a mejorar la seguridad e higiene en el trabajo, presentado las unidades administrativas elevada siniestralidad.

Por lo tanto, si echado un vistazo más pormenorizado a la realidad local, vemos como las dificultades, los límites y los retos tanto en Galicia como en Portugal que tienen que asumir son parecidos.

Observamos como además estas colectividades locales buscan la cooperación horizontal (Mancomunidades, Áreas Metropolitanas), profundizan en la cooperación vertical a través de las diferentes políticas públicas (saneamiento, integración desfavorecidos, desarrollo sostenible), realizan una especial *acción exterior* desde plataformas comunitarias (de los hermanamientos a los proyectos comunitarios en red: Eurocities, Red Europea de Ciudades Saludables y Sostenibles...), crean instituciones propias de presencia en Europa y gestión de proyectos comunitarios (Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular).

Pese a los límites históricos y estructurales, los Gobiernos y Administraciones Locales hacen sus deberes dentro de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal. Y sin embargo sigue siendo insuficiente para asumir el reto de la modernización, de la integración europea y de la *governance* que se nos presenta en la actualidad.

3. La gestión pública local transfronteriza

Nos toca ahora referirnos a los límites y potencialidades, debilidades y amenazas conformadoras de un DAFO²⁶⁹ del que resulta un nuevo escenario, con viejos actores y unas herramientas que deben ser desarrolladas y adaptadas para la Administración pública. Hablamos de la Gestión Pública como *varita mágica* a la que invocamos después de darnos cuenta de que la administración tradicional, burocrática, no funciona, es insuficiente en marcos de escasez y de restricción del gasto público. Años después de la moda de la gestión (ejemplificada casi exclusivamente por la Nueva Gestión Pública)²⁷⁰, y seguidores

²⁶⁸ Sobre este tipo de estudios acerca del personal de la Administración Local podemos encontrar abundante información en la Región Norte de Portugal a través de la CCDR-N, la cual desarrolla una encuesta anual sobre la situación social de sus recursos humanos. Estas investigaciones son escasas (por no decir inexistentes) en el caso de Galicia.

²⁶⁹ Vid. ARELLANO (2004).

²⁷⁰ Vid. FERRAZ ESTEVES DE ARAÚJO (2004:1-10) "Relativamente aos ganhos obtidos com a reforma da gestão pública "não há dados disponíveis fiáveis em nenhum país sobre as poupanças que as reformas produziram" (Kettl, 2000:51), sendo certo que, no que diz respeito ao número de funcionários houve uma redução, com reflexos óbvios nos custos de pessoal. Muitas vezes a avaliação da reforma é uma mera impressão do impacto de algumas medidas de reforma. Isto não significa que não há resultados

como somos de enfoques neopúblicos (RAMIÓ, 2001:1-24), estamos convencidos de que este es el camino, aunque incorporando nuevas variables como la participación, la cooperación y la negociación propias del enfoque intergubernamental y de la *governance*.

Si en un marco más amplio y general, la gestión pública ha estado caracterizada por un cierto dogmatismo analítico, y de un isomorfismo impulsado por instituciones internacionales (la propia UE ha hecho gala de esta idea a través de las Conferencias de Calidad; vid. FRUTUOSO DE MELO, 2000:73-84), en relación con la Gestión Pública Local, los resultados han sido, cuando menos, terriblemente heterogéneos tanto por lo que respecta a las organizaciones locales en España como en Portugal. Así encontramos fantásticas experiencias de cambio organizativo, de gestión de servicios, de evaluación de unidades, de atención al ciudadano, de innovación y nuevas tecnologías, que no nos llegaría una ponencia para relatar los resultados y sus excelencias (DE LA ROSA DE PRADO, 2002:1-228); al lado de ellas tenemos una gran mayoría de Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales... que no han abordado el reto del cambio, de la gestión y de la calidad.

Sin embargo, y aunque sin retorno, es un largo camino. La realidad nos habla de numerosas experiencias de gestión y calidad de organizaciones públicas locales, pero aún escasas. Muchas de ellas están presas del ciclo político y vinculadas a los vaivenes de los ciclos electorales, dado que se inician las experiencias con el apoyo de alcaldes y/o concejales que a lo mejor no repiten. Otras tienen una expectativa de éxito limitada y circunscrita al raquítico marco financiero que las soportan. La mayoría de ellas son iniciadas con gran fuerza y entusiasmo, algunas concluidas con éxito, las menos continuadas con tesón.

En el caso de Galicia, y recogiendo los resultados de una investigación presentada en el anterior Congreso de la AECPA y publicada recientemente (VARELA ÁLVAREZ Y BASCUAS JARDÓN, 2003:35-56), podemos comenzar reseñando un panorama de escasa gestión pública local, y con unas serias limitaciones en el número y formación personal técnico y de gestión. En definitiva, apenas hay estructura organizativa directiva, técnica y profesional y, desde luego, poca especialización de los electos en gestión, como para hablar de gestión pública local.

Por lo que respecta a los Municipios en Portugal existen también una serie de debilidades, de fragilidades, que contribuyen a minimizar las potencialidades de la gestión pública local: “a própria liderança política local e com o facto de nem sempre a essa liderança corresponder uma boa capacidade de gestão... apesar do âmbito vasto de atribuições locais, de facto esse leque não é tão alargado quanto seria possível e desejável, pelo menos em relação à dimensão dos municípios portugueses, às boas condições que apresentam como unidades de produção de serviços e à sua capacidade efectiva de decisão autónoma... também o volume de receitas, em termos comparativos internacionais, é relativamente reduzido, apesar de ser elevada a sua autonomia financeira... o facto de, sem embargo da diversidade dos municípios e das suas diferentes dimensões e realidades, a legislação ser para todos praticamente igual e única... a debilidade da sua base técnico-administrativa” (PEREIRA, 2000:91).

No queremos detenernos aquí en las experiencias que han llevado a cabo algunos Concellos gallegos y Câmaras portuguesas en materia de gestión de calidad, apoyadas por las instituciones regionales, y que recogen fielmente la punta del un iceberg que habrá que analizar con detenimiento en el futuro: la modernización de la Gestión Pública Local y su expansión a marcos eurorregionales. Si deseamos mostrar algunos ejemplos significativos que muestran unas sólidas bases para que el Gobierno y la Administración Local en Galicia-Norte de Portugal aborden, por separado pero también juntos, el reto de la Gestión Pública Local.

Evidentemente existen buenas experiencias en materia de gestión pública y calidad en los servicios locales. Sabemos que no es la generalidad del panorama organizativo local gallego-portugués, pero también sabemos que son pequeñas gotas de agua que van llenando el embalse de la gestión local, y que se reproducen en la medida en que tienen éxito, tanto dentro de las propias estructuras administrativas como en otras organizaciones locales vecinas. Además de las Administraciones Autonómicas y Centrales

ou melhorias. Certamente que há melhorias e a atestá-lo estão os cerca de vinte anos de existência deste modelo. Alguns estudos sobre casos particulares mostram que em determinadas situações há melhorias de custo, tempo de resposta, aumento de produtividade e melhoria na qualidade dos serviços. A questão que se coloca é saber se os ganhos obtidos compensam os custos e se esta é a única alternativa de reforma”.

gallegas y portuguesas siguen con interés estas iniciativas e incluso las promocionan, apoyan e impulsan²⁷¹. Como muestra el siguiente botón:

- 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 St^a Leocádia Geraz do Lima de Viana do Castelo (Cidadão mais Perto) y de Nevogilde perteneciente a Porto (*Sistema de Gestão da Qualidade*).

Si bien las experiencias son relevantes y cada vez más numerosas, tenemos un marco de gestión absolutamente fiel a la tradición de cada uno de los dos territorios, en algunos casos a través de modelos y herramientas de gestión comunes (calidad), pero sin que se produzca esa cooperación que nosotros venimos poniendo de relieve a lo largo del trabajo.

Esto no se ha producido hasta hace relativamente pocas fechas y, como casi siempre, desde planteamientos y programas comunitarios. Hacemos alusión a un proyecto europeo que busca la introducción de un modelo de gestión, Cartas de Servicios, en las organizaciones públicas locales de Galicia y el Norte de Portugal y que además consideramos contribuye a la *governance* local (VARELA ÁLVAREZ, 2005:347-377). El Proyecto denominado de *Implantación de Instrumentos de Calidad y Nuevas Tecnologías en la Administración Local: Contenidos de Innovación, (EQualitas)*, está siendo desarrollado en la actualidad 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 diversos Entes locales gallegos y portugueses (Cambados, Illa de Arousa, O Grove, Meaño, Meis, Ribadumia, Sanxenxo, Vilagarcía de Arousa y Vilanova de Arousa, Cualedro, A Gudiña, Laza, A Mezquita, Monterrei, Oímbra, Riós, Verín, Vilardevós, Arcos de Valdevez, Chaves, Valença).

El principal activo del programa eurorregional de gestión pública consiste en incorporar un modelo común de gestión pública a algunas organizaciones locales gallegas y portuguesas, de forma que se puedan abordar la mejora de la gestión pública a través de las Cartas de Servicios y la innovación tecnológica, para lo que se pretendía en su inicio “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

²⁷¹ Premios a 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 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte CCDR-N (*Modernização Autárquica. Boas Práticas. 1998 – 2003*). También en Galicia, a través de la Dirección Xeral del Administración Local de la Xunta de Galicia *Premios de Iniciativas de Mellora da Calidade de Xestión de Servicios nas Entidades Locais de Galicia*, Decreto 195/2002, de 23 de Mayo).

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 administración²⁷².

El esfuerzo por pensar en común sistemas de gestión pública en diversas organizaciones locales de Galicia y Portugal da como resultado el trabajo en torno a modelos y técnicas de gestión de calidad sobre las que las instituciones luso-galaicas han puesto todo sus esfuerzos. Las RIGS ya habían dado un paso sustancial (cuantitativo y cualitativo) cuando ambos territorios, Gobiernos y Administraciones decidieron cooperar. Actualmente podemos hablar ya de un avance en la gestión pública, en la Gestión Intergubernamental, que intenta dar respuesta práctica, operativa a los problemas que las instituciones deben solucionar.

3.1. Las RIGs y la GIG ante la Euroregión

Como señalamos, las RIGS, entendidas como “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación²⁷³, habían hecho acto de presencia en el contexto de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal. No es hasta épocas más recientes cuando lo hace la GIG a las que AGRANOFF definiría como “las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo²⁷⁴”.

Las RIGS supondrían pues el marco de análisis (plano teórico de las interacciones entre varios niveles de gobierno), mientras que la G.I.G. resultaría la aplicación de las técnicas concretas del marco anterior (harían referencia a la ejecución diaria de dichas interacciones), ya que como señala AGRANOFF (1997) los “...gestores y especialistas de los programas tienen unos conocimientos básicos de las ramificaciones legales, técnicas, fiscales y políticas de sus programas. Tiene que realizar transacciones con empleados públicos de otros gobiernos que poseen unos conocimientos y un nivel de responsabilidad similares”. La GIG implica no sólo una visión del interior de las organizaciones sino también un análisis del marco de *governance* ya que el entorno de la gestión no estático y cierto, sino todo lo contrario por eso WRIGHT Y KRANE (1995) la denominan como “the process of solving intergovernmental problems under conditions of high uncertainty and complexity through the creation and use of governmental and non-governmental networks”.

Es evidente el contacto cotidiano que las Administraciones gallegas y lusas han tenido que desarrollar a lo largo de los años para que este tipo de proyectos pudieran ver la luz. Lo es aún más el hecho de que esta GIG ha consolidado unas prácticas de cooperación difíciles de visualizar incluso entre organizaciones autonómicas o locales en España, donde el déficit de la cooperación intergubernamental (vertical y horizontal) es todavía muy elevado.

En todo caso el intento por promover las Cartas de Servicios en las entidades locales de Galicia y el Norte de Portugal que aparecen en el *Programa E-quality* es un serio reto para la gestión pública transfronteriza, desde la que se deberá abordar el cambio organizativo, y se tratarán la cultura y las herramientas de gestión de sus respectivas unidades administrativas locales.

Los datos de los que disponemos son escasos ya que dicho Proyecto se encuentra en fase de implementación, por lo que habrá que ver si se consolida en una red real y efectiva de gestión de calidad, y si contribuye a ensanchar los espacios de *governance* a ambos lados del Miño.

4. Un país, una Comunidad Autónoma, dos sistemas territoriales, políticos y administrativos: una sola gestión pública local ante el reto de la *governance* transfronteriza

Las organizaciones locales gallego-portuguesas tienen ante sí el reto del cambio de la gestión pública local en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal. Nunca como ahora fue tan real y tan posible hacer efectivos los planteamientos modernizadores. No lo ha sido porque si existían modelos y técnicas, enfoques de ciudadanía, incipientes entornos de cambio y *governance*, no se había abordado el reto político de concertar un modelo e implementar un programa común transfronterizo.

²⁷² Vid. Formulario E-Qualitas, Dirección Xeral de Administración Local (Xunta de Galicia).

²⁷³ Vid. infra. AGRANOFF (1993:88), op. cit. ANDERSON (1960: 3).

²⁷⁴ Vid. infra. AGRANOFF (1997:125,126).

Pese a todo ello existen claros límites porque aunque las RIGs funcionan y la GIG da pequeños pero firmes pasos, la *governance* todavía tardará en llegar. Porque no es suficiente con poner de acuerdo a las instituciones, y sus respectivas organizaciones. La coordinación y cooperación local, el gobierno sin gobierno de las redes, la gestión estratégica local que en otras latitudes está operativa (BRUGUÉ Y JARQUÉ, 2002:43-63), es una quimera en la Galicia actual. Si bien desde la Xunta de Galicia y desde las Administraciones públicas portuguesas el camino ha sido marcado, no ocurre así en los niveles locales de ambas realidades político-administrativas. Esta es la primera razón de peso que nos lleva a pensar en la nula orientación hacia la *governance* de ambos territorios ya que se quiebra la red intergubernamental y multinivel (Xunta-Concellos; Ministerios-CCDR-N-Autarquias) y con ellas la correa de transmisión de esta *governance*.

No nos lo inventamos, ya que estudios recientes hablan de la falta de orientación de las estructuras político-administrativas locales en España y en Galicia-Norte de Portugal hacia la participación ciudadana, a la implicación de los vecinos en los asuntos públicos. En el caso de Galicia, y como señalan CERNADAS Y FENTANES (2004:77-107) en una investigación reciente sobre la participación ciudadana en la Administración Local gallega “quedou patente que a participación cidadá en Galicia non acadou aínda a madurez esperada, os mecanismos de participación non se atopan suficientemente implantados e –cando existen- son básicamente de base asociativa mentres que non se conta con mecanismos de participación de base individual –ou mixta- de relevancia e tampouco nos encontramos con iniciativas innovadoras”. Nos da la impresión de que este mismo escenario se podría reproducir en el Norte de Portugal, específicamente para los Municipios que integran el Eixo Atlántico, según investigaciones recientes: “Nos municípios dos concellos das cidades do Eixo Atlántico 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” (VELOSO DA VEIGA, 2005:262).

Nos encontramos pues en fases incipientes de *governance* ya que las políticas públicas han sido diseñadas, las normas adaptadas, e incluso la gestión pública consensuada, mientras que las estructuras locales de participación ciudadana han sido escasamente creadas o potenciadas. Pese a todo coincidimos con los que afirman 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” (FENTE, GARCÍA, LORENZO, MUÑIZ, SUBIELA, 2005:518). El reto implicaría además conseguir que las otras dos partes de esta tríada fantástica que compone la *governance* (Sociedad y Empresas) se impliquen en la tarea.

Bajo estos condicionantes resulta muy complicado confirmar la *governance* local, los obstáculos no son en ningún caso de falta de sensibilidad o del entorno de la sociedad local, y si estructurales, propios de las organizaciones locales y de sus tradicionales insuficiencias organizativas (recursos humanos y coordinación interorganizativa) y financieras (FEMP. 2002:1-56).

Bibliografía:

1. AGRANOFF, ROBERT (1993). “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”, Revista Política y Sociedad, nº 1, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 87-105.
2. AGRANOFF, ROBERT. “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en BAÑÓN, RAFAEL Y CARRILLO, ERNESTO (Comps.) (1997). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 125-170.
3. ALDECOA, FRANCISCO Y KEATING MICHAEL (Eds.) (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons.
4. ÁLVAREZ CORBACHO, XAQUÍN (1995). *La agonía del municipalismo gallego*, Santiago de

- Compostela: Fundación CaixaGalicia.
5. ÁLVAREZ CORBACHO, XAQUÍN (2003). *A rebelión municipal. Unha esperanza para Galicia*, Vigo: Xerais.
 6. ANDERSON, W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 3.
 7. ARBÓS, X. Y GINER, S. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
 8. ARELLANO GAULT, DAVID (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
 9. ARENILLA SÁEZ, MANUEL. “El problema regional en España. Un balance desde la perspectiva interadministrativa”, en ARENILLA, M, LOUGHLIN, J. Y TOONEN, T. (Eds.) (1994). *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Granada: Universidad de Granada, pp. 109-148.
 10. BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*, Volumen I, cuarta edición reformada, Madrid: Tecnos.
 11. BAÑÓN, RAFAEL Y CARRILLO, ERNESTO, “La legitimidad de la Administración Pública”, en BAÑÓN, RAFAEL Y CARRILLO, ERNESTO (1997). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 51-75.
 12. BEVIR, MARK, RHODES, R.A.W., Y WELLER, PATRICK (2003). “Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector”, *Public Administration*, Vol. 81, N° 1, Oxford: Blackwell Publishing, pp. 1-17.
 13. BLANCO, I. Y GOMÁ, R. “Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias”, en BLANCO, I. Y GOMÁ, R. (Coords.) (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel, pp. 21-42.
 14. BRUGUÉ, QUIM, GOMÁ, RICARD Y SUBIRATS, JOAN. “La gobernabilidad de las ciudades y territorios en la sociedad de las redes”, en SUBIRATS, JOAN. (Coord.) (2002). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, pp. 405-415.
 15. BRUGUÉ, QUIM Y JARQUÉ, MARINA. “Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica”, en BLANCO, ISMAEL Y GOMA, RICARD. Coordinadores (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 43-63.
 16. CASTELLS, (2002). “Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales”, en *Papeles de Economía Española*, n° 92.
 17. CCDD-N (2003). *Caracterização dos Recursos Humanos da Administração Pública Local*, Região do Norte / 2003, CCDD-N (documento de trabajo interno).
 18. CERNADAS, ANDRÉS Y FENTANES, ROCÍO (2004). “Cultura política e participación cidadá na Administración local en Galicia”, REGAP n° 36, xaneiro-abril 2004, Santiago de Compostela: EGAP, pp. 77-107.
 19. 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.
 20. DOMÍNGUEZ, LUIS. “Europa e a fronteira Luso-Galaica: historia e reencontro”, en DOMÍNGUEZ, LUÍS E VENADE, NUNO (Coords.) (2004). *As Eurorrexións e o futuro de Europa: O Modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico, pp. 3-51.
 21. DOMÍNGUEZ, LUÍS E VENADE, NUNO (Coords.) (2004). *As Eurorrexións e o futuro de Europa: O Modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico.
 22. FENTE, JORGE, GARCÍA, LUÍS, LORENZO, ANA, MUÑIZ, ROSA, SUBIELA, XAIME. “Participación cidadá na construción do territorio”, en SOUTO, X.M., BOUZADA, X. Y FIGUEIREDO, A. (Coords.) (2005). *Segundos Estudos Estratégicos do Eixo Atlántico*, LIBRO I, ANEXO 2, SOUTO, XOSÉ MANUEL (Coord.) (2005). “Sistema urbano e desenvolvemento sustentable”, Vigo: Eixo Atlántico, pp. 503-520
 23. FEMP (2002). “Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos. Memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánicos, los niveles y ámbitos de participación y su entorno asociativo”, www.femp.es, pp. 1-56.
 24. FERRAZ ESTEVES DE ARAÚJO, J.F. (2004). “A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade”, Santiago de Compostela: EGAP-IGAP, pp. 1-10.
 25. FRUTUOSO DE MELO, FERNANDO (2000). “A reforma administrativa da Comissão Europeia”, Oeiras: INA, pp. 73-84.

26. GALLEGO, R. Y SUBIRATS, J. “A modo de conclusión: viejas y nuevas preguntas, nuevas y viejas respuestas”, en GALLEGO, R. Y SUBIRATS, J. (Eds.) (2002). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, pp. 425-445.
27. LEITE PINTO, R. Y FERREIRA DE ALMEIDA, J.M. (2001). *O Sistema Político-Administrativo Português*, Lisboa: INA.
28. LÓPEZ ARANGUREN, EDUARDO (2002). *Relaciones intergubernamentales en los Estados autonómico y federal. Estudio sobre los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*, Oñate: IVAP.
29. MARANO, VINCENT Y FLORESTANO, PATRICIA. “La Administración Intergubernamental: El estado actual de la disciplina”, en LYNN, NAOMI Y WILDAVSKY, AARON (Comps.) (1999). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
30. MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, JAIONE. “La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España”, en OLÍAS DE LIMA GETE, BLANCA (Coord.) (2001). *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall, pp. 316-335.
31. MORATA, F. (1991). “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, Documentación Administrativa, nº 224-225, octubre 1990-marzo 1991, Madrid: INAP, pp. 153-166.
32. NATERA, ANTONIO (2004). “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, Documento de Trabajo “Política y Gestión” Nº 2/2004, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Área de Ciencia Política y de la Administración, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, pp. 1-35.
33. OCDE (1995). *Governance in Transition, Public Management Reform in OECD countries*, Paris: OCDE.
34. O’CONNOR, JAMES (1973). *The fiscal crisis of the state*. Nueva York: St Martin's Press.
35. OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.
36. OLIVEIRA ROCHA, J.A. “A gestão pública na região do Norte de Portugal”, en VARELA ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ (Dir.) (2004). *Reflexións sobre a Política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Revista de Pensamento do Eixo Atlántico nº 6, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 75-81.
37. OLMEDA GÓMEZ, JOSÉ ANTONIO (1999). *Ciencia de la Administración, Volumen I, Teoría de la Organización y Gestión Pública*, Madrid: UNED, pp. 185-215.
38. PEREIRA, ARMANDO (2000). “A Gestão e a Modernização na Administração Pública e particularmente na Administração Local e Regional”, RAPP, Vol. I, nº 1, pp. 82-97.
39. PEREIRA MENAUT, A-C Y ROJO SALGADO, A. (Coords.) (2005). *Multiconstitucionalismo e Multigoberno. Estados e Rexións na Unión Europea*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
40. 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”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001), Caracas: CLAD, pp. 1-24.
41. RHODES, R. A. W. (1996). “The New Governance: Governing Without Government”, en *Political Science*, Vol. Nº 44, pp. 652-667.
42. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2002). *Las Asociaciones de entidades locales en España*, Madrid: MAP-BOE-Ministerio de la Presidencia, pp. 310-360.
43. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, ROMÁN, LAGO PEÑAS, SANTIAGO Y MONTES PIÑEIRO, VÍCTOR (2005). “Os poderes locais e o desenvolvemento local. Financiamento e modelo competencial”, en SOUTO, X.M., BOUZADA, X. Y FIGUEIREDO, A. (Coords.) (2005). *Segundos Estudos Estratégicos do Eixo Atlántico*, LIBRO I. SOUTO, XOSÉ MANUEL (Coord.) (2005). “Sistema urbano e desenvolvemento sustentable”, Vigo: Eixo Atlántico, pp. 223-258.
44. STIGLITZ, J.E. (2003). *La Economía del Sector Público*. Tercera edición. Antoni Bosch editor.
45. SUBIRATS, JOAN. “Presentación”, en FONT, N. Y SUBIRATS, J. (Eds.) (2000). *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Barcelona: Icaria, 7-8.
46. VARELA ÁLVAREZ, E.J. (2003). *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España. Una Visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*, Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
47. VARELA ÁLVAREZ, ENRIQUE JOSÉ Y BASCUAS JARDÓN, XOÁN CARLOS (2003). “A xestión municipal galega”, en Revista Galega de Ciencias Sociais, Nº 2, Santiago de Compostela: Asociación Galega de Ciencias Sociais, , pp. 35-56.
48. VARELA ÁLVAREZ, E.J. “Gestión pública en las Administraciones locales de Galicia y Norte de Portugal: las cartas de servicios como elemento de gestión y *governance* local en un marco transfronterizo”, en SOUTO, X.M., BOUZADA, X. Y FIGUEIREDO, A. (Coords.) (2005).

- Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, LIBRO II. Xan M. Bouzada Fernández. (Coord.). “Políticas sociais no Eixo Atlántico. A política social e a calidade dos equipamentos urbanos”, Vigo: Eixo Atlántico, pp. 347-377.
49. VELOSO DA VEIGA, CARLOS. “O asociativismo na Euro-região Galiza/Norte de Portugal”, en SOUTO, X.M., BOUZADA, X. Y FIGUEIREDO, A. (Coords.) (2005). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, LIBRO II. Xan M. Bouzada Fernández. (Coord.). “Políticas sociais no Eixo Atlántico. A política social e a calidade dos equipamentos urbanos”, Vigo: Eixo Atlántico, pp. 225-296.
 50. VENADE, NUNO. “Galiza-Norte de Portugal: A Euroregião Necessária”, en DOMÍNGUEZ, LUÍS E VENADE, NUNO (Coords.) (2004). *As Eurorrexións e o futuro de Europa: O Modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico, pp. 53-88.
 51. VV.AA. (2001). *La Gobernanza Europea. Libro Blanco*, Luxemburgo: Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
 52. WRIGHT, DEIL S. Y KRANE, DALE. “Intergovernmental Management”, en SHAFRITZ, JAY M. (Ed.) (1995). *The Internacional Encyclopedia of Public Policy and Administration*.
 53. WRIGHT, DEIL S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.