

A ECONOMÍA POLÍTICA DO CÍRCULO VICIOSO NAS INSTITUCIÓN S MUNICIPAIS VIGUESAS. CLAVES E RETOS DE FUTURO ¹

GONZALO CABALLERO MIGUEZ
Departamento de Economía Aplicada
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade de Vigo

Recibido: 9 novembro 2001

Aceptado: 17 xuño 2002

Resumo: Neste artigo sométese a unha análise rigorosa a economía política de Vigo, utilizando como soporte teórico os últimos desenvolvementos da nova economía institucional e da análise política de custos de transacción. A realidade viguesa caracterízase por unha situación de éxito económico e de fracaso político que é percibida correctamente polos vigueses. O afronta-la análise desta situación, este estudio detecta a existencia dun círculo vicioso no seo das institucións municipais viguesas, o cal implica un escenario de falta de cooperación en torno ó interese xeral da cidade. A teoría de axencia común presentada por Avinash Dixit para o "policy-making", a literatura do capital social desenvolvida a partir da achega de Robert Putnam, os desenvolvementos sobre "self-reinforcing institutions" de Avner Greif ou a noción de actores de veto formulada por George Tsebelis constitúen pezas teóricas dunha enorme utilidade para comprende-la problemática da formación das políticas públicas en Vigo.

Palabras clave: Políticas públicas / Institucións / Círculo vicioso / Axencia común / Capital social / Actores de veto / Statu quo / Vigo.

THE POLITICAL ECONOMY OF THE VICIOUS CIRCLE IN THE LOCAL INSTITUTIONS OF VIGO. KEYS AND CHALLENGES FOR THE FUTURE

Abstract: This article analyses with rigour the political economy of Vigo on the basis of the more recent theoretical developments on new institutional economics and transaction cost politics. The reality of Vigo is characterized by a situation of economic succes and political failure that is correctly perceived by vigueses people. This study finds the existence of a vicious circle in the local institutions of Vigo, which implies a scene of lack of cooperation on the general interest of the city. The theory of common agency on policy-making presented by Avinash Dixit, the literature on social capital developed by Robert Putnam, the developments on self-reinforcing institutions by Avner Greif, and the notion of veto actors according to George Tsebelis, constitute theoretical pieces of great utility to understand the problems for the policy-making in Vigo.

Keywords: Public policies / Institutions / Vicious circle / Common agency / Social capital / Veto actors / Statu quo / Vigo.

1. INTRODUCCIÓN

As últimas décadas do século XX acolleron o retorno das institucións á axenda de investigación principal tanto na ciencia económica como na ciencia política.

¹ Unha primeira versión deste traballo foi presentada no *II Congreso de Economía de Galicia "Nuevos escenarios para la economía gallega"*, organizado polo IDEGA, que tivo lugar en Santiago de Compostela do 21 ó 23 de novembro de 2001. Algunhas das conclusións deste artigo foron expostas na conferencia que pronunciei no Clube Financeiro de Vigo baixo o título "Los fundamentos constitucionales de la economía política viguesa. Claves y retos de futuro", en decembro de 2001.

Mentres en economía contribucións de autores como Ronald Coase, Douglass North ou Oliver Williamson configuraron as bases do programa de investigación da nova economía institucional (Caballero, 2001a), ó longo da década dos anos noventa os politólogos concedéronlle o máximo protagonismo ó estudio institucional, configurándose a análise política de custos de transacción coma un dos desenvolvementos principais (Arias e Caballero, 2001; Caballero, 2001d). Prodúcese unha eclosión neoinstitucionalista que permite un claro renacemento da economía política ó sinala-la importancia do político para comprende-lo funcionamento de toda economía (economía política *hamiltoniana*), así como ó desenvolver unha teoría económica enriquecida institucionalmente e de carácter multidisciplinar que facilita o estudio da política –economía política *madisoniana*, conforme á presentación de Shepsle (1999)–.

Deste modo, esta literatura conclúe que as institucións, tanto as formais como as informais, son a clave para comprende-lo éxito ou o fracaso dunha economía, que existe unha relación bidireccional entre economía e política e que o desenvolvemento científico en economía e política esixe esforzos paralelos no traballo teórico e aplicado, sen prescindir da evolución histórica.

Esta nova economía política das institucións asume o individualismo metodolóxico e elabórase sobre nocións como a racionalidade limitada, os custos de transacción, a información asimétrica, os investimentos irreversibles, os mecanismos de *governance*, o problema do *enforcement*, a dependencia da senda ou o capital social. Este corpo teórico neoinstitucionalista convértese nun marco idóneo para a análise e a comprensión dunha ampla gama de fenómenos sociais, políticos e económicos.

O estudio aplicado da economía galega aínda non incorporou este novo conxunto de reflexións. A academia atópase así ante un campo inexplorado e aberto á investigación, que en torno ós conceptos de custo de transacción –desenvolvido a partir dos traballos *coaseanos* (Coase, 1937, 1960)– e ó de institucións –formulado na obra *northiana* (North, 1990)– permitirá desvelar moitas claves sobre a situación económica de Galicia. Trátase de favorece-lo estudio das institucións da economía galega sobre unhas bases teóricas enteiramente renovadas, cuestión que incumbe a diferentes áreas como a historia económica, a economía aplicada, o desenvolvemento económico ou a organización de empresas. Un esforzo axeitado para asumir este reto enriquecerá notablemente o coñecemento da economía galega, así como a capacidade para proxecta-los seus escenarios e as tendencias de futuro.

O estudio das institucións evolucionou desde uns niveis previos de elevada abstracción e xeneralidade (pénsese por exemplo nalgúns traballos *holistas* do “vello institucionalismo”) cara a unha consideración máis microanalítica e concreta, susceptible de ser analizada cos instrumentos da teoría económica, e vinculada a un te-

territorio e á especificidade histórica. Desde este enfoque inténtanse debulla-los fundamentos institucionais que explican o éxito ou o fracaso dunha economía. Neste sentido, Putnam (1993) constituíu un impacto de primeira orde na academia internacional ó explica-las diferencias de desenvolvemento das rexións italianas en función das tradicións de cultura cívica e capital social, mentres contribucións como as de Greif (1994) ou González de Lara (2000), comparando os diferentes marcos institucionais de Venecia e de Xénova, incidiron en aspectos institucionais máis específicos, aproximando a análise institucional cara ó local. Deste modo, dispónse dun marco teórico e analítico que resulta válido para afrontar cuestións que lles afectan ás comunidades locais.

Neste traballo ábrese unha liña de investigación en economía política sobre os fundamentos institucionais da economía de Vigo. O peso do pulmón económico vigués no conxunto da economía galega converte a cidade olívica en referencia obrigada en calquera análise sobre os novos escenarios para a economía rexional. A situación e a evolución de Vigo como cabeza de área urbana e motor de expansión no sur de Galicia aféctalle con protagonismo ó benestar socioeconómico da cidadanía galega.

Nun contexto de atención crecente cara ó local, e no cal se alzan voces que reclaman unha maior potenciación do municipalismo entendido como o elo pendente de descentralización (Arias e Costas, 2001), a política municipal ocupa un lugar preferente na comprensión da economía local. Co fondo teórico do novo institucionalismo, o estudio da política municipal viguesa na etapa democrática permite evidenciar algunha das dificultades que a cidade debe afrontar para reverter un fracaso político vigués que é reflexo dunha situación institucional caracterizada pola falta de compromiso e de cooperación coa cidade.

A cidadanía viguesa manifesta unha forte desconfianza cara á clase política da cidade. Os políticos vigueses son os peor valorados dos das cidades galegas e carecen duns niveis mínimos de *capital reputacional* que permitan funcionar adecuadamente a delegación política da cidadanía cara ós seus representantes municipais. A traxectoria desa clase política caracterizouse polo incumprimento de compromisos e pola falta de capacidade para xerar un *output* político que a cidadanía demanda: esta demanda non satisfeita leva á cidadanía a valorar negativamente ós políticos locais. Pero, ademais, esta insatisfacción subxectiva atopa sustento obxectivo se se comparan os *outputs* políticos logrados en Vigo cos doutras cidades, evidenciándose a existencia de *institutions of knowledge* (Lupia e McCubbins, 1998) e *shared mental models* (Denzau e North, 1994) que palían con acerto en Vigo a “ignorancia racional do votante”.

Pero, ademais de constata-la incapacidade da cidadanía de Vigo para articularse politicamente, resulta relevante indagar sobre o porqué desta situación, especialmente para poder formular perspectivas de futuro e propostas de mellora. Sobre

isto intentarase incidir nestas páxinas e presentárase a existencia dun círculo vicioso forxado na “década perdida dos anos noventa” que impide as solucións cooperativas na definición do marco institucional (explicación que esixe recorrer a formulacións teóricas como os argumentos do capital social, a teoría de actores de veto ou o problema da axencia común). Os mecanismos institucionais non permiten alcanzar a solución de eficiencia paretiana, pois nunha situación na que ninguén coopera a prol do interese xeral da cidade, cooperar convértese nunha actividade irracional. O escenario de non-cooperación, de non-credibilidade, de falta de confianza e de escaseza de *capital reputacional* eleva os custos de transacción en política e impide a solución dos problemas de acción colectiva. Cada axente céntrase na maximización do seu “anaco de pastel”, esquecendo o tamaño do conxunto do “pastel” en Vigo: xérase unha desatención cara ó político que fai que se imponha o equilibrio de Nash a pesar da súa ineficacia, conforme a un sinxelo modelo do “dilema do prisioneiro”. Aínda que o xogo se repita, as expectativas mutuas de non-cooperación determinan o círculo vicioso de inviabilidade de acordos cooperativos.

Esta situación provoca, entre outras cousas, a escaseza de provisión de bens ofertados pola política, constituíndo o caso das infraestructuras un bo exemplo. Sen embargo, a pesar destas dificultades a economía viguesa mantén un ritmo de expansión considerable, claramente percibido polos cidadáns. Parece que en Vigo a economía vai ben mentres que a política vai mal. Sen embargo, unha análise máis acertada tendería a concluír que o político se converteu nun lastre para a economía viguesa, que frea a puxanza económica. Vigo medra a pesar da súa falta de acerto político. Os políticos non desenvolveron o papel de liderado e de dinamización que permitiría relanzar con máis forza a situación económica. Esta realidade é percibida por axentes económicos e sociais e polo groso da cidadanía, reforzándose a desconfianza e o rexeitamento cara á clase política local.

Sen embargo, o repudio vigués ós políticos debe ser matizado en dous sentidos: 1) cabe preguntarse ata qué punto a clase política non é senón o reflexo da propia cidade; é dicir, debe asumirse o fracaso político como un fracaso da cidade, con responsabilidades colectivas e non como o fracaso dun só dos seus sectores (o cal non impide esixirlles responsabilidades ós políticos vigueses); 2) o rexeitamento que os cidadáns mostran cara ós políticos reforza o círculo vicioso da política municipal viguesa e xerou unha falta de incentivos para articular unha oferta política acertada. Cómpre ter presente que os políticos puideron ser un obstáculo para a cidade ó non estar á altura de circunstancias, pero á súa vez só a política con maiúsculas pode solucionar los principais problemas vigueses (urbanismo, carencia de infraestructuras, tráfico...).

Deste modo, o principal reto de Vigo para encarar con éxito o século XXI reside na capacidade da cidade para provocar unha inflexión no círculo vicioso que o

converta nun círculo virtuoso de cooperación, credibilidade e compromiso. O reto afecta a tódolos sectores da cidadanía e esixe uns novos patróns de comportamento político baseados na capacidade para xerar solucións e na vontade para facelo. Ó longo destas páxinas intentaremos abrir un debate que, ó enriquece-lo coñecemento sobre os problemas da cidade, poida axudar a corraxilos.

2. FRACASO POLÍTICO, ÉXITO ECONÓMICO: A ACERTADA VALORACIÓN DOS VIGUESES

Ó longo da transición política constitúese en España un Estado contractual a través da fórmula dun réxime democrático parlamentario que lles dá cabida ás corporacións municipais democráticas (véxase Caballero, 2001c). En abril do ano 1979 celébranse as primeiras eleccións municipais no marco democrático da Constitución de 1978, repetíndose desde aquela cada catro anos os comicios municipais.

Nunha primeira aproximación á política municipal viguesa desde o ano 1979, a delimitación de dúas grandes etapas pode resultar clarificadora. A primeira corresponderíase co período 1979-1991 no que o socialista Manuel Soto ocupa a alcaldía sen contar con maioría absoluta e goberna a través dunha política de pactos con distintas forzas políticas e con concelleiros que abandonan os seus partidos orixinais.

O PSOE accede á alcaldía no ano 1979 gracias a un pacto cuadripartito con UG, PCG e BN-PG, a pesar de non se-la forza política máis votada (foino a UCD). Des-te modo, as forzas de esquerda aglutínanse para conseguí-la alcaldía nun acordo coherente que non implica senón plasma-la vontade maioritariamente progresista dos electores vigueses (un 55% de votos de esquerda-galeguistas fronte a un 40% de centro-dereita). Un contrato político entre catro grupos municipais que debe ser interpretado como un exercicio de delegación da vontade dos electores, e en ningún caso como unha traizón dos concelleiros electos ó sentir maioritario da cidade (a lista de UCD obtivera tres de cada dez votos e a de CD un de cada dez). Se a sublevación do ano 1936 retirara da alcaldía viguesa ó socialista Martínez Garrido, a lexitimidade democrática devolvíalles ós socialistas a alcaldía da cidade.

A mellor proba de que os vigueses aprobaban o pacto a favor dun alcalde de esquerdas aparece nas eleccións de 1983, nas que as urnas converten ó PSOE na primeira forza política da cidade cun 38,34% dos votos. Non obstante, ó non acadala maioría absoluta, os socialistas necesitaron o apoio do edil comunista e mailo dun dos concelleiros do partido independente VIGÓ, forza política que acabaría disolvéndose.

Nos comicios de 1987, os socialistas volven se-la forza política máis votada, aínda que a súa porcentaxe de votos cae desde o 38,24% ata o 34,92% e iso malia

ter reincorporado ó que fora cabeza do partido independente VIGO. Inician a lexislatura en maioría minoritaria e ó fracasar tódolos intentos de pacto co PSG-EG, o goberno municipal do PSOE conseguirá saír adiante gracias ó apoio de certos concelleiros de AP e de CDS que abandonan os seus respectivos grupos orixinais.

Este mandato municipal caracterizouse por unha fase de crispación política e descontento municipal que conduce ata o inicio da década dos anos noventa. A pesar do acoso ó que é sometido o goberno municipal e que lle causa un considerable desprestixio, o PSOE mantén nas eleccións de 1991 o mesmo número de concelleiros que tiña, e mesmo aumenta a súa porcentaxe de votos. Sen embargo, é o PP a primeira forza política ó obte-lo 41,81% dos votos e 13 concelleiros. Non obstante, estes resultados non lles abundan ós populares para gobernar: o pacto PSOE--BNG-EG dá lugar a un goberno tripartito que, debido ás negativas nacionalistas, non encabeza o candidato socialista e ata daquela alcalde, Manuel Soto, senón o número dous da lista socialista, Carlos González Príncipe.

Deste modo péchase a etapa de Manuel Soto á fronte da alcaldía, período que acaba cuns anos de forte tensión e crispación política pero que non foi castigado electoralmente polos vigueses, senón pechado polo veto de concelleiros nacionalistas á continuidade do alcalde. O acoso dos edís nacionalistas e dos populares cara ó alcalde xerara un clima que certamente dificultaba a súa continuidade como rexedor municipal. Manuel Soto deixaba a alcaldía nun clima político polarizado en torno á súa figura.

Táboa 1.- Número de concelleiros electos por partido

MUNICIPAIS 1979	MUNICIPAIS 1983	MUNICIPAIS 1987
UCD 9	PSOE 12	PSOE 11
PSOE 8	AP 11	AP 9
CD 3	VIGO 3	PSG-EG 5
UG 3	PC 1	CDS 2
PCG 3		
BN-PG 1		
MUNICIPAIS 1991	MUNICIPAIS 1995	MUNICIPAIS 1999
PP 13	PP 15	PP 11
PSOE 11	PSOE 8	BNG 8
EG 2	BNG 4	PSOE 7
BNG 1		PROVI 1

Ó longo deste período 1979-1991 xorden xa algúns indicios que comezan a mina-la credibilidade da clase política viguesa e que reducen a confianza que nela depositan os electores. A dimisión como concelleiro do cabeza da lista máis votada en 1979 e xefe da oposición desa primeira corporación, a disolución do grupo independente VIGO ou o transfuguismo de varios edís constitúen bos exemplos de cómo os políticos rompen os contratos políticos acordados cos seus electores nos comicios. A falta de cumprimento deses contratos –non esixibles ante ningunha

third part enforcement– empeza a debilita-la relación de axencia entre electores e políticos, e eleva considerablemente os custos das transaccións políticas a medida que o incumprimento do contratado se estende *de facto*.

A elección de alcalde en 1991 supuxo unha operación de deseño que non fora apoiada *ex-ante* polos electores vigueses: o investimento específico que estes formalizaran cos seus votos foi sometida a un *holdup* ó situar á fronte da alcaldía a quen non fora candidato a alcalde. Deste modo, iníciase unha segunda etapa na política municipal viguesa democrática na que –fronte á continuidade do período 1979-1991– a cidadanía non vai aproba-los distintos gobernos municipais que pasan pola Praza do Rei, impedíndolles ós alcaldes repetir mandato.

Así, tralo mandato do goberno tripartito (1991-1995), e a pesar de que consegue restarlle crispación á vida política municipal, o electorado dálle un severo voto de castigo a ese goberno nos comicios de 1995 –certo é que nunha conxuntura complicada no panorama estatal para o PSOE–. Nestes comicios o PP obtén un 46,17% dos votos e 15 concelleiros que lle dan a única maioría absoluta que se logrou na cidade e fan alcalde a Manuel Pérez, mentres que o PSOE experimentaba unha severa caída de 12 puntos e situábase nunha porcentaxe de votos incluso menor cá das municipais de 1979.

Táboa 2.- Alcades de Vigo, 1979-2001

1979-1991	Manuel Soto Ferreiro	PSdeG-PSOE
1991-1995	Carlos A. González Príncipe	PSdeG-PSOE
1995-1999	Manuel Pérez Álvarez	PP
1999-...	Lois Pérez Castrillo	BNG

Pero tampouco o único goberno de centro-dereita que chega á alcaldía de Vigo (1995-1999) vai exercer adecuadamente a delegación política que se lle encomenda. Máis ben ó contrario, a incapacidade e a falta de compromiso deste goberno coa cidade xerou un evidente descontento xeral que se plasmou nas pasadas eleccións municipais de 1999: o PP cae 10 puntos e perde catro concelleiros. Nestes comicios, o PSOE volve caer en votos e en concelleiros, mentres que o BNG experimenta un crecemento espectacular que o converte na segunda forza política. Os vigueses, que non aprobaran os dous gobernos municipais anteriores, decidían darlle unha opción a un novo produtor de *outputs* políticos para intentar satisfacer as súas demandas políticas. O pacto BNG-PSOE coloca ó nacionalista Pérez Castrillo á fronte da alcaldía.

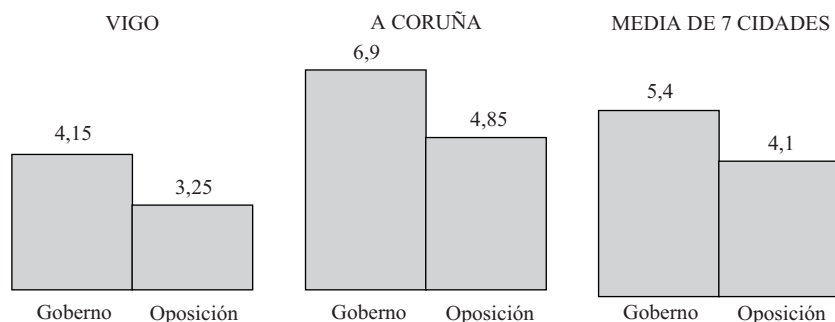
Deste modo, ó longo da década dos anos noventa existen en Vigo catro rexedores municipais distintos, e acceden á alcaldía, en distintos mandatos, PSOE, PP e BNG, cronoloxicamente. Este alto grao de rotación na alcaldía enténdese como consecuencia dunha oferta política municipal que non está á “altura das circunstancias” do que os vigueses reclaman. A política viguesa móvese nos anos noventa

nun proceso de “proba e erro” a través do cal os electores buscan o goberno municipal adecuado. Esta situación contrasta coa experiencia política dos anos oitenta na que o PSOE, apoiado polo seu bo momento desde o punto de vista estatal, se mantivo de forma continua á fronte da alcaldía. O certo é que, debido a múltiples factores que intentaremos desvelar posteriormente, a política municipal nos anos oitenta obtivo uns logros aceptables para a cidadanía mentres que nos anos noventa non o conseguiu, tal e como se evidencia nunha análise comparativa con outras cidades.

Á pregunta sobre se atoparon os vigueses un goberno municipal co que estiveran satisfeitos, os resultados electorais e a evidencia estatística responde cun rotundo non. A insatisfacción coa opción liderada por Carlos Príncipe fíxose evidente nas eleccións de 1995 e reforzouse ó acentuar máis a caída electoral en 1999, especialmente por se producir neste ano unha suba xeneralizada do PSOE. Tamén nos comicios deste ano os vigueses manifestaron a súa clara desconformidade co goberno de Manuel Pérez ó castigar electoralmente ó PP. Pero, ademais, o actual goberno local encabezado polo nacionalista Lois Pérez Castrillo constitúe en opinión dos vigueses un novo exemplo de fracaso na política municipal.

O goberno vigués é o peor valorado dos gobernos das sete cidades galegas. A súa cualificación de 4,15 sobre 10 está claramente por baixo do 5,4 que recibe o conxunto das cidades galegas como media, e contrasta co 6,9 con que é valorado o goberno doutra gran cidade galega: A Coruña (gráfica 1). Pero tampouco a oposición municipal en Vigo está ben vista polos electores, quen lle outorgan tamén a peor nota de Galicia (un bo exemplo sobre por qué os cidadáns non poden valorar a oposición constitúe o feito de que, dous anos despois das eleccións de 1999, renunciaran xa á súa acta de concelleiro os catro primeiros postos da lista do PP).

Gráfica 1.- Valoración do goberno municipal e da oposición (de 0 a 10)



Calculáronse os índices como unha media dos valores recollidos nos Barómetros Urbanos de Sondaxe en setembro do 2000 e en abril do 2001 (*La Voz de Galicia*, de 08-10-2000 e de 29-04-2001).

FONTE: Elaboración propia.

O resultado é que os políticos vigueses son os peor valorados de Galicia e que a cidadanía de Vigo –insatisfeita co goberno e coa oposición municipal– non ten á súa disposición canles políticas que lle proporcionen unha sólida esperanza para afrontar con éxito os problemas da cidade.

Ningún político local de Vigo obtén o aprobado cando os vigueses os valoran e o alcalde Lois Pérez Castrillo é o alcalde peor valorado de tódalas cidades galegas. A súa nota de 4,25 contrasta co 7,45 con que é valorado o alcalde da Coruña, Francisco Vázquez². O rexedor herculino aparece ante a opinión pública viguesa como un exemplo de éxito de política municipal e prototipo de alcalde comprometido coa súa cidade.

A análise dos datos recollidos na táboa 3 resulta concluínte: o 50% dos vigueses sinalan que a situación política de Vigo é mala ou moi mala e só un 13% cre que é boa (non chega ó 1% os que a cualifican de moi boa). Esta valoración da política local é con diferenza a máis negativa que se produce entre as sete grandes cidades galegas, representando A Coruña o extremo oposto, onde o 60% dos cidadáns manifiestan que a situación política local é boa ou moi boa e non chega ó 10% os que a consideran mala ou moi mala.

Táboa 3.- Porcentaxe de poboación para a que a situación política da cidade é...

	VIGO	A CORUÑA	7 CIDADES
Moi boa	0,80	7,00	2,75
Boa	13,15	53,05	31,30
Regular	27,00	20,90	26,85
Mala	32,60	8,50	20,85
Moi mala	16,85	1,25	8,35
NS-NC	9,60	9,30	9,90

Calculáronse os índices como unha media dos valores recollidos nos Barómetros Urbanos de Sondaxe en setembro do 2000 e en abril do 2001.

FONTE: Elaboración propia.

Pola contra, a situación económica da cidade olívica que os vigueses perciben é bastante máis positiva cá percepción sobre a política local (táboa 4). Un 34% dos vigueses cren que a situación económica de Vigo é boa ou moi boa, un 41% considéranla regular e un 20% mala ou moi mala. Estas porcentaxes son similares ós valores medios para as sete cidades galegas onde A Coruña vén a se-la cidade máis satisfeita coa súa situación económica (o 56% dos coruñeses consideran boa ou moi boa a situación económica, e só un 10% a cualifican de mala ou de moi mala).

² Calculáronse estes valores como termo medio dos valores recollidos nos Barómetros Urbanos de Sondaxe (setembro de 2000 e abril de 2001).

Táboa 4.- Porcentaxe de poboación para a que a situación económica da cidade é...

	VIGO	A CORUÑA	7 CIDADES
Moi boa	2,80	2,80	2,10
Boa	31,25	53,10	36,55
Regular	41,30	31,55	37,50
Mala	16,95	7,55	17,20
Moi mala	3,30	2,50	3,80
NS-NC	4,40	2,50	2,85

Calculáronse os índices como unha media dos valores recollidos nos Barómetros Urbanos de Sondaxe en setembro de 2000 e en abril de 2001.

FONTE: Elaboración propia.

En definitiva, a opinión dos vigueses podería resumirse en que en Vigo “*a política vai mal mentres a economía vai ben*”. A cuestión que inmediatamente debe considerarse é se a apreciación subxectiva dos vigueses se corresponde cunha realidade obxectiva: ¿é acertada a opinión dos vigueses? Non se trata aquí de responder esta cuestión a través dun longo exercicio descritivo, por motivos de tempo e de espazo, senón de mostrar uns grandes trazos que fagan evidente a resposta.

A análise positiva da realidade viguesa evidencia que existen datos obxectivos que permiten concluír que a opinión dos vigueses é acertada: a política viguesa fracasada, a economía viguesa evoluciona favorablemente.

En canto ós *outputs* políticos, a distancia de Vigo con respecto doutras cidades é notable. Como exemplo cómpre sinalar que mentres no 1995 as cidades en España contaban xa cun segundo cinto de circunvalación, en Vigo aínda non existía no 2001 e mesmo o denominado primeiro periférico presenta deficiencias estruturais que negan tal consideración (e iso que a finais dos anos oitenta a alcaldía e o MOPU apoiaban un proxecto para construír un auténtico cinto, proxecto derrubado pola oposición municipal de nacionalistas e populares). Os políticos locais non foron quen de satisfacer unha necesidade tan imperiosa.

Tamén a carencia de infraestruturas culturais en Vigo evidencia o fracaso político local. Mentres que A Coruña conta, entre outras, co Planetario, coa Casa dos Peixes, coa Casa do Home, co Coliseum, co Palacio de Congresos e co Museo de Arte Contemporánea, Vigo carece, no inicio do século XXI, incluso dun auditorio e dun palacio de congresos, afrontándose actualmente a construción de varios proxectos relevantes. O atraso é considerable e a capacidade para alcanza-los niveis doutras cidades que avanzaron previamente é limitada.

Ademais, o fracaso político municipal foi evidenciado tamén por decisións xudiciais que declararon a ilegalidade do *policy-making* ou do *output* político local. O urbanismo constitúe un bo exemplo no que os tribunais chegaron a poñer en cuestión o groso do PXOU do ano 1993.

A falta de atención no único zoolóxico de Galicia (A Madroa), o atraso en afronta-la grande infraestructura de saneamento, o estado da “zona vella” ou a es-

caseza de aparcamentos urbanos poderían ser algúns dos exemplos dunha longa lista que amosa que a política local non funcionou adecuadamente en Vigo. Non parece esaxerado falar da “década perdida dos anos noventa” para as políticas públicas locais en Vigo. No seguinte apartado seguiremos analizando o fracaso destas políticas.

En canto á evolución económica, a economía viguesa sostivo un ritmo de crecemento considerable nun contexto nacional e internacional de expansión económica. Nun recente estudio (Outes *et al.*, 2001), sostense que o valor engadido bruto do sector privado en Vigo e na súa área de influencia medrou un 26,09% no período 1993-1997, crecemento algo superior ó do conxunto da provincia (táboa 5).

Táboa 5.- Taxas de crecemento no sector privado

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1993-1997
Vigo e área	5,03	2,03	6,87	10,10	26,09
Provincia	5,89	4,76	3,93	8,40	24,96

FONTE: Outes *et al.* (2001).

Este crecemento de Vigo e da súa área concentrouse especialmente en construción e contratistas, na industria do automóbil e noutras industrias (química, plástico e caucho, siderurxia, metal, almacenistas e retallistas doutras industrias) que medraron para o período 1993-1997 un 34,4%, un 54,2% e un 57,1%, respectivamente, segundo o estudio citado (sectores seguidos en canto á taxa de crecemento pola industria téxtil e os servizos, en ámbolos dous casos con incrementos de en torno a un 27%).

Ademais, conséntase que os tres sectores industriais que por peso e tradición configuran o “núcleo duro da industria viguesa” (automóbil, naval e outras industrias) incrementan a súa participación no VEB de Vigo a pesar do crecemento máis moderado da industria do naval, tal e como pode verse na táboa 6.

Táboa 6.- Participación do núcleo forte do sector industrial no VEB de Vigo e da súa área de influencia

SECTORES	1993	1994	1995	1996	1997
Industria automóbil	12,99%	15,85%	14,18%	15,07%	15,89%
Industria naval	3,28%	2,67%	2,88%	3,05%	2,89%
Outras industrias	7,43%	7,30%	7,93%	8,50%	9,26%
Núcleo forte	23,70%	25,83%	24,99%	26,62%	28,04%

FONTE: Outes *et al.* (2001).

Carécese dun estudio detallado para anos posteriores, pero diversos indicadores confirman a expansión da economía de Vigo ata a actualidade, de forma coherente coa fase do ciclo. Vigo medra considerablemente, xustificándose a opinión cidadá.

Unha das hipóteses que os argumentos expostos neste epígrafe nos permiten contrastar é a capacidade dos cidadáns vigueses de capta-la realidade político-económica da súa contorna. Segundo o exposto, e a pesar de que o *homo-economicus* poida ter incentivos individuais que o leven a optar racionalmente pola ignorancia, corrobórase como os *shared mental models* (é dicir, os modelos subxectivos dos individuos para procesa-la información e tomar decisións) dos vigueses lles permiten construír unha aproximación mental á realidade da cidade, aínda que sexa imperfecta (Denzau e North, 1994). Isto implica a existencia dunhas *institutions of knowledge* que permiten a construción deses modelos mentais e que filtran adecuadamente a información relevante para non desborda-la capacidade mental computacional dos vigueses (sobre institucións e *knowledge* resulta de interese a obra de Lupia e McCubbins, 1998). Sen embargo, esas institucións non tiveron a capacidade de establecer un sistema de incentivos que comportase unha adecuada articulación política dos intereses da cidade. Sobre esta complexa cuestión que pregunta sobre a interconexión entre institucións, economía e política intentaremos indagar a continuación.

3. FUNDAMENTOS INSTITUCIONAIS DA ECONOMÍA POLÍTICA DE VIGO

A comprensión da realidade político-económica do Vigo actual esixe dunha perspectiva histórica que intente aclarar-las claves institucionais sobre as que se asenta a sociedade viguesa. A política municipal viguesa estase desenvolvendo sobre un círculo vicioso de non cooperación que se forxou ó longo dos anos. Deste modo, a senda de evolución da cidade convértese nun elemento necesario de análise, determinando as decisións, os actos do pasado e as posibilidades do presente –trátase da noción *northiana* de dependencia da senda conforme a North (1990)–. Para un adecuado estudio da vía do cambio institucional, debe terse presente que o concepto de institucións non inclúe só as institucións formais (que no caso das regras políticas municipais son comúns para tódolos municipios equiparables en España), senón tamén as informais, que se converten na clave do noso estudio e que interactúan coas formais e cos mecanismos de cumprimento. Deste modo, cabe entender-la evolución histórica en función das variables institucionais, pero sen negar nas eleccións individuais e de grupo unha marxe de manobra e de liberdade baseada nas nocións de racionalidade limitada e de información incompleta. O feito é que as institucións e os actos políticos se entrelazan para determina-la senda política municipal en Vigo, propia e intransferible, polo que a presentación efectuada no apartado anterior sobre as corporacións democráticas viguesas é relevante.

Cómpre situa-la análise lembrando a xuventude de Vigo como cidade. Contra 1910 a poboación viguesa era de 17.708 habitantes, cincuenta anos máis tarde si-

tuábase nos 144.874, continúa medrando ata os 197.144 habitantes no ano 1970, os 258.724 no ano 1981 e os 291.418 habitantes á hora de pecha-lo século XX. Este intenso e acelerado crecemento demográfico nun período relativamente curto dificultou a creación dun escenario urbano que fose asumido polos cidadáns como algo propio en torno ó que comprometerse. A cidadanía foi incapaz de establecer uns dereitos informais sobre a urbe que lle fixesen entender Vigo como algo propio para os seus cidadáns. A cidade sufriu esa falta de sedimento que outorga o paso do tempo ó permitir alonga-la valoración do futuro, e con iso os incentivos á cooperación. Ademais, vivir un pasado común permítelles ós cidadáns establecer lazos de cooperación entre eles, así como mellora-lo coñecemento e a información que os individuos teñen sobre o resto dos axentes e sobre a cooperación. A velocidade na construción da cidade non facilitou que a cidadanía asumise un compromiso sobre un proxecto de cidade en torno ó cal cooperar. Vigo foi máis un conglomerado de diferentes partes mal interconectadas ca unha cidade cohesionada cun proxecto definido e asumido.

Neste punto resulta interesante introduci-la noción de capital social. O capital social fai referencia ó conxunto de relacións sociais propias dunha sociedade, e máis concretamente ós niveis que nesa sociedade existen de confianza, de normas cooperativas e cívicas e de asociacionismo, os cales poden mellora-la eficiencia dunha sociedade ó facilita-las accións coordinadas. Desta forma inténtase medir ata qué punto os individuos se fían dos seus concidadáns, así como o grao de cooperación que os cidadáns asumen para resolver asuntos sociais do tipo “dilema do prisioneiro”. A literatura do capital social defende a relevancia deste elemento cando se intenta comprende-lo funcionamento político e económico dunha sociedade. A confianza permite contratar especificando menos continxencias e facilita a cooperación, e nunha contorna fiable, con confianza, o investimento vai ser favorecido ó percibi-los axentes menos riscos sobre a apropiación de beneficios futuros. Así, nunha sociedade segura, na que existen altos niveis de confianza, favorécese a innovación e a acumulación de capital físico e aumenta a taxa de retorno do capital humano. A presenza de círculos viciosos e virtuosos do capital social reforza a relevancia deste elemento para unha economía.

A verdade é que nos últimos anos a polémica e o aprofundamento sobre esta noción de capital social foi considerable, así como sobre a súa posible *operacionalización* e fórmulas para medilo. Á marxe das profundas discusións teóricas, será suficiente para os nosos obxectivos entender que unha sociedade cun alto nivel en capital social terá individuos que confían uns nos outros e que están dispostos a cooperar actuando conxuntamente na busca de intereses que lles resulten comúns, tanto a través da vía política como da económica (aínda que unha análise microanalítica pode concluír sobre distintos graos de cooperación en función do tipo de transacción). O capital social aparece como elemento clave do éxito de calquera cidade, rexión ou país.

Ó analiza-lo caso das políticas públicas en Vigo parece razoable lanza-la hipótese presentada en Caballero (2001b) sobre a existencia dun déficit no nivel de capital social, entendéndoo como unha escaseza nos niveis de cooperación necesarios para logralo interese xeral da cidade. Este factor pode axudar a explicar unha boa parte dos fracasos que a cidade sufriu nos últimos tempos, aspecto relevante se temos en conta que só coñecendo mellor a realidade e aprendendo dos erros pasados poderá afrontarse o futuro con acerto.

En termos xerais, o problema en cuestión apunta á debilidade de expectativas mutuas de cooperación, non só entre cidadáns senón tamén nas relacións en que participan políticos, axentes sociais e outras organizacións. A idea sinala que, nunha situación na que cada axente espera que os demais non cooperen, el se deixará levar pola tentación individual de non cooperar. Nunha situación na que a maioría non coopera, a cooperación e o comportamento cívico convértense en irracionais, existindo un desleixo dos asuntos públicos. O interese xeral da cidade sae perdendo.

Este panorama é especialmente preocupante debido á existencia de círculos viciosos do capital social; e isto supón que cando non se coopera nunha cidade pode acabar existindo unha tendencia cada vez maior a que ninguén coopere con ninguén. Os axentes aprenden do que outros fixeron no pasado. Ninguén espera que outro coopere, polo que o acordo non é viable. A cooperación depende da credibilidade e da reputación que cada quen lograra na súa actuación pasada: cando en Vigo os diversos axentes sociais teñen unha traxectoria de non cooperación no pasado, as posibilidades de cooperar no presente afóganse.

Neste punto cabería introduci-la visión da carencia viguesa de cooperación como unha institución “*self-enforcing*” que reflicte un equilibrio ou un estado estacionario, de forma que só cabería buscar un cambio na tendencia en factores exógenos (Greif, 2000). Pero, ademais, desde unha perspectiva endoxeneizadora, se as institucións viguesas xeran unha inercia institucional suficientemente potente, ese déficit en capital social pode realmente converterse nunha institución “*self-reinforcing*” que xera procesos de retroalimentación e implica comportamentos e procesos que aumentan o conxunto de parámetros que reforzan os comportamentos asociados con esa institución. Seguindo os postulados *greifianos*, debería tamén someterse a análise cantas institucións “*self-destructing*” pode haber no proceso; é dicir, se o marco institucional vigués está provocando cambios endógenos que podan acabar revertendo a senda non cooperativa. Sen embargo, e tal e como destacaremos nas conclusións, o peso dos factores estruturais e dos institucionais orienta a senda, pero non elimina a existencia dun número de graos de liberdade que é o suficientemente grande como para converter en determinante a vontade da cidadanía e da clase política viguesa.

No actual escenario vigués de non cooperación, cada cal busca aumenta-lo seu anaco de pastel a custa doutros en vez de colaborar na intención de conseguir un

pastel máis grande que permita repartir anacos maiores para todos. Os axentes non valoran as externalidades positivas que xeran e a provisión de bens públicos bloquéase ó se xeneralizaren as actitudes de *free-rider*. Predominan demasiados intereses depredadores e os intereses privados prevalecen sobre os públicos; é dicir, sobre os do conxunto da cidadanía. Esa situación favorece a grupos de interese que poden estar interesados en configurar *lobbies* que consigan poñer ós *policy-makers* ó servizo dos seus intereses; situación esta que permite explicar algunhas decisións políticas en Vigo. O risco dunha Vigo-esclerose faise patente.

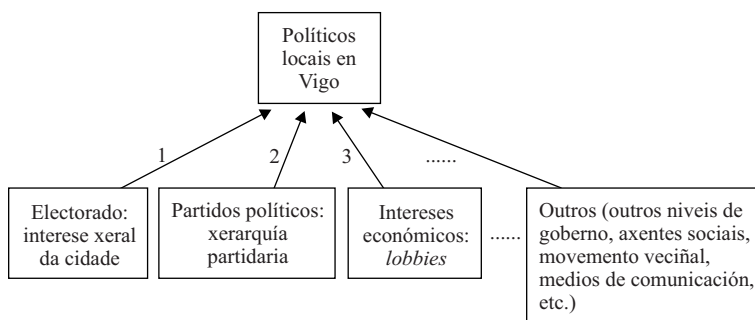
Para evidenciar estes riscos resulta interesante introduci-la visión do *policy-making* vigués como un problema de axencia común con múltiples principais, conforme ós postulados de Dixit (1996). Isto supón analiza-lo problema da delegación política en toda a súa amplitude, entendendo que hai moitos principais, distintos ó corpo electoral, que están interesados en modela-la actuación do político vigués. Os problemas de información impídenlle ó electorado controlar adecuadamente ó político local e permiten que este –ó non ser un *homo-benevolente* senón un *homo-economicus*– estableza unha serie de relacións de axencia con outros principais, dando lugar a actividades que non teñen por qué corresponderse co interese xeral da cidade.

A figura 1 presenta o problema en cuestión. A frecha 1 da figura recolle a relación de axencia que representa a esencia da democracia: a delegación do principal--electores nos políticos--axentes. Cun adecuado contexto institucional, esta relación implica que o electorado a través dos seus votos consegue que o decisor político actúe en consonancia coa vontade da cidadanía. Pero a imperfección do armazón institucional provoca que non se xere a estrutura de incentivos adecuada, polo que, na súa acción, o político local incorpora intereses que lle son encomendados por outros axentes. Esta situación prodúcese con intensidade no *policy-making* vigués, onde hai exemplos claros nos que os políticos municipais en vez de actuar conforme ós intereses xerais responden, por exemplo, a intereses partidarios (agardando ser recompensados polos seus partidos na confección de posteriores listas ou coa concesión dun certo *status*) ou a intereses económicos (o poder económico presiona sobre o poder político á procura de certos intereses, premiando os políticos a través de medios que poden ser lícitos ou ilícitos). De aí que os vigueses denuncien nos políticos locais unha falta de compromiso coa cidade. A escaseza de confianza dos electores nos políticos vigueses provoca un debilitamento na relación de axencia recollida na frecha 1, o que provoca un fortalecemento das relacións das demais frechas. Deste modo, o círculo vicioso auto-sostense.

Para amortecer estas dificultades, as regras formais legais poden dar algunhas solucións, e niso hai moito que avanzar. Como sinalan Arias e Costas (2001), “*la captura del decisor local por intereses privados es, máis que un riesgo, una posibilidad cierta. Este riesgo es especialmente probable cuando, como sucede en Es-*

paña, no existe a nivel municipal ningún tipo de incompatibilidade entre o desempeño do poder local y el ejercicio de intereses privados en actividades relacionadas con la regulación del suelo y el urbanismo”. A delimitación dos intereses públicos e dos intereses privados solucionaría algúns problemas importantes en Vigo.

Figura 1.- Relación de axencia común nas políticas viguesas



FONTE: Elaboración propia.

A escaseza de capital social é o caldo de cultivo propicio para as malas xestións políticas. Vigo resulta un bo exemplo: un baixo nivel de capital social supón un baixo rendemento institucional. Neste sentido, unha comunidade cívica como a viguesa resulta débil, tanto para facer que os distintos gobernos sexan responsables das súas accións como para articular solidamente as demandas sociais que interesan. Só así cabe entender o fracaso político municipal.

A noción que estamos empregando de capital social permite unha relación directa co *policy-making* vigués, pero á vez resulta compatible cos bos resultados económicos da cidade olívica. Isto é así porque é nos mercados políticos onde os custos de transacción son maiores, onde as regras e os dereitos están moito menos delimitados, onde o cumprimento de compromisos está sometido a uns maiores riscos... En Vigo, a traxectoria histórica xerou un marco institucional que aumentou a dimensión destes problemas en política (así, en Vigo a indefinición e a debilidade duns “dereitos de propiedade” na política viguesa fan que as ganancias da cooperación sexan de dubidosa capacidade de apropiación). En cambio, en economía existen regras de xogo máis claras, dereitos de propiedade ben especificados... e por iso resulta máis sinxelo que, aínda cun capital social reducido, os axentes poidan chegar a cooperar e a establecer acordos (ademais, outros factores como as economías de escala ou as tendencias endóxenas impulsan o desenvolvemento económico vigués).

O feito é que pasan os anos e a cidadanía viguesa constata cómo os sucesivos gobernos municipais son incapaces de ofertarlle á cidade tantas necesidades demandadas. A construción dunha infraestrutura, a realización dunha oferta cultural

ou turística ou a rehabilitación dun barrio son políticas que esixen da capacidade dun goberno municipal.

Facer política supón sempre a existencia de gañadores e tamén de perdedores, especialmente na medida en que elixir unha actuación política implica renunciar a outras. Pero cando a política se concibe como un servizo ó interese xeral, a existencia de individuos non beneficiados por unha actuación pública non pode supoñer a paralización da actividade política. Os poderes públicos deben ofertar continuamente aquilo que a cidade demanda, e ó final os que saen perdendo por un determinado proxecto acabarán gañando como froito do conxunto de actuacións que permite o progreso da cidade. O conxunto do *policy-making* convértese así nun xogo de suma positiva que pode repartir beneficios para todos.

Pero para saír da política do *statu quo* cómpre ter capacidade para introducir cambios nas políticas e para soste un liderado político (asumindo a iniciativa sen deixarse levar pola inercia). Esta capacidade vaise ver limitada pola presenza de actores de veto, tal e como destaca a achega seminal de Tsebelis (1995).

Os actores de veto son actores individuais ou colectivos ós que se lles require o seu acordo para tomar (e para executar) unha decisión política. En Vigo, podemos identificar uns cantos. En primeiro lugar, todo goberno municipal é un actor necesario para facer política nunha cidade. Pero, ademais, se analizámo-la súa composición podemos atopar dentro del os actores de veto partidarios, papel que na actualidade desempeñarían os dous partidos que forman parte da coalición de goberno. Por outro lado, e para diferentes proxectos, o Goberno central, a Xunta, a Zona Franca ou a autoridade portuaria son actores de veto institucionais, necesarios pero individualmente non suficientes para moitas decisións, tal e como se expuxo en Caballero (2000).

Sobre este mapa de nós de decisión podemos incorporar outros actores de especial relevancia para a realización de políticas municipais. Tal é o caso da administración pública (ás veces de difícil control para o decisor político) ou do movemento veciñal (que se move entre a representatividade e a simple actuación como grupo de interese), os cales poden vetar *de facto* a aplicación de certas políticas.

Para levar a cabo as políticas que a cidade demanda, todos estes actores deben chegar a acordos. Entre eles prodúcense contactos e transaccións: só se realizarán aquelas políticas que concitan o acordo necesario entre actores sobre unha determinada política que mellora o *statu quo*.

As análises políticas que estudian a importancia dos actores de veto para a decisión política constatan que a maior número de actores de veto, maior será a dificultade de levar a cabo políticas beneficiosas (pois sempre haberá alguén que se sentirá prexudicado e que vetará o proxecto). Pero en Vigo, a pesar do elevado número de actores de veto, este non é en por si só o elemento máis preocupante.

E é que os estudos sobre actores de veto defenden tamén que canto maior sexa a distancia entre estes actores, máis difícil será lograr políticas que saian adiante

sen ser vetadas. Isto constitúe un elemento medular para explica-la insuficiencia da oferta política viguesa. A carencia dun proxecto compartido e crido de cidade, en torno ó cal se comprometan os actores políticos e sociais vigueses, permite o distanciamento das posicións e dos intereses entre eses actores de veto. Os seus intereses particulares non están aliñados na dirección dun proxecto compartido de interese xeral para a cidade e cada un defende uns intereses distintos, polo que non se facilita a cooperación para aprobar políticas.

Para entender esta problemática resulta de interese o gráfico 2. Supóñase que o eixe de ordenadas recolle unha cuestión política e o de abscisas outra, que hai tres actores de veto cuns puntos ideais de políticas que son A, B, C e que se decide por maioría. Ademais, cada actor de veto é indiferente entre os puntos que están á mesma distancia do seu punto ideal e prefire os puntos que se aproximan ó seu punto ideal, polo que representamos curvas de indiferencia circulares (“preferencias euclidianas”) que pasan polo punto de *statu quo* SQ. A análise ten por obxecto mostrar que co sistema de maioría as políticas que saírían adiante son as incluídas nos tres pétalos (zona sombreada) que forman interseccións entre dúas curvas de indiferencias: ese é o *winset do statu quo*; é dicir, o conxunto de políticas que concitan o acordo necesario para ser aplicadas e impoñerse ó *statu quo*.

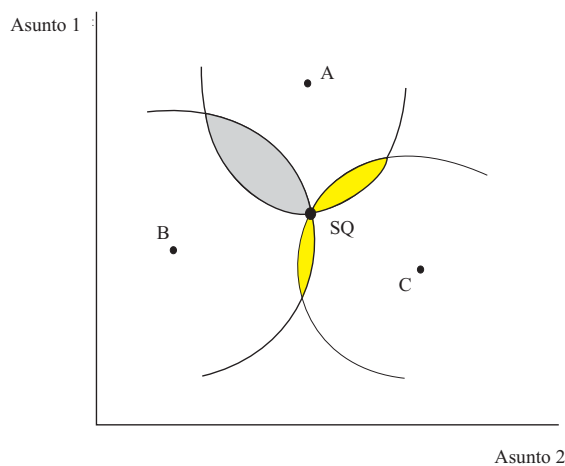
Pero, ademais, cando se establece o sistema de unanimidade entre actores de veto para sacar adiante unha política, o *winset do statu quo* redúcese máis e pode chegar a se-lo conxunto baleiro (é o caso representado en el gráfico 2, onde a intersección entre os conxuntos preferidos dos tres actores só inclúe o punto de triple intersección, que é o de *statu quo*). A experiencia política de Vigo mostra o reducido do *winset* na cidade; problema agravado pola distancia existente entre os puntos ideais dos distintos actores e por un círculo vicioso de non cooperación que impide aproximar esas distancias.

Claro que o problema político da cidade non é só cuestión de actores de veto. De feito, entre 1996 e 1999, cando tódolos actores de veto institucionais e partidarios recaeron por primeira e única vez nesta cidade nun só axente (o Partido Popular), o goberno municipal foi incapaz de asumir con éxito políticas que afastasen a cidade do *statu quo*. Nesta experiencia, a falta de vontade, marcada pola forte influencia doutros principais na relación de axencia común, é un factor explicativo (péñese, por exemplo, en que un liderado vigués de éxito tería fortes efectos na distribución do poder interno nesa forza política, existindo intereses que correrían un alto risco).

A receita fronte ó *statu quo*, que impide unha oferta política satisfactoria, esixe dúas compoñentes centrais: compromiso coa cidade e capacidade política. O compromiso supón a vontade de apostar por un liderado vigués, máis aló de intereses partidistas e particulares, e implica a aliñación de preferencias entre o decisor político e as preferencias da cidade. A capacidade é necesaria para atinar no proxecto e

converte-la vontade en realidade, e esixe un coñecemento profundo da problemática viguesa. Querer e saber convértense en dous requisitos *sine qua non* para solucionar os retos no *policy-making* vigués. Sen dúbida, dous exames que non superaría boa parte da clase política da cidade (máis ben a tendencia xeral sería que os políticos actuais tendesen a pasar só un dos exames).

Gráfica 2.- Actores veto e *statu quo* no *policy-making* vigués



Todo isto xera unha falta de credibilidade e unha situación de mala reputación da clase política viguesa, a quen a cidadanía culpa de falta de capacidade e de compromiso coa cidade. O incumprimento de compromisos políticos, a política de confusión e falta de transparencia –en ocasións incluso á marxe do legal– en cuestións de máxima relevancia como o urbanismo ou a supeditación da política a intereses particulares ou partidarios supoñen terribles efectos danosos para o espírito de cooperación. Deste modo, en Vigo obstaculízase a creación dunha contorna de seguridade e de confianza que tantos beneficios sociais podería producir. Como caso contrario véxase a credibilidade e a reputación do equipo municipal herculino con Paco Vázquez á cabeza.

O xogo de expectativas vén marcado por unha traxectoria que danou progresivamente o *capital reputacional* dos políticos da cidade: trátase dun problema de mala reputación. Isto dana considerablemente a selección racional de opcións públicas, a cal esixe non só unhas institucións que adecúen os incentivos dos axentes democráticos, senón tamén que esas institucións permitan confiar nos axentes e que os principais perciban que poden confiar. É dicir, os efectos dos incentivos establecidos polas institucións deben ser saudables e, ademais, debe ser amplamente crible que realmente son saudables. En Vigo, a realidade está ben distante desta situación ideal.

4. CONCLUSIÓNS

Ó longo destas páxinas incidiuse nalgúns dos problemas que veñen caracterizando a economía política da cidade de Vigo ó longo dos últimos anos. O centro de atención situouse na incapacidade dos axentes sociais e políticos para cooperar co fin de afrontar con éxito os asuntos de interese xeral, entendendo esta cooperación en sentido amplo como un caso de ben público. Nestes procesos de análise sobre o nivel de compromiso cun proxecto para a cidade é relevante asumir unha perspectiva dinámica e vinculada á experiencia histórica, e cómpre sinala-lo papel relevante que desenvolven os fenómenos de decantación.

Para entender estes fenómenos cómpre ter en conta que para cada axente vai existir un nivel de participación mínima que lle induce a participar no compromiso cidadán; é dicir, que se o axente considera que na cidade hai un grao de compromiso elevado cos intereses xerais, daquela el tamén optará por cooperar, esperando que a súa actividade reverta na consecución final dos grandes obxectivos cidadáns. Se, pola contra, ninguén coopera, o axente optará por esquecerse dos intereses xerais e centrará a súa actividade nos seus intereses particulares³.

Se acumulamos este tipo de actitudes obtemos unha función como a representada na gráfica 3: recollémo-lo número de persoas que se espera que cooperen no eixe horizontal mentres que no eixe de ordenadas se mide o número de axentes que efectivamente cooperan en favor dos intereses xerais da cidade. A función aumenta primeiro a un ritmo crecente e logo decrecente (resulta sinxelo fundamentar esta acumulación de distribución de axentes cunhas hipóteses bastantes razoables en función dos patróns de comportamento expostos no parágrafo anterior) e corta en tres puntos a bisectriz de 45°.

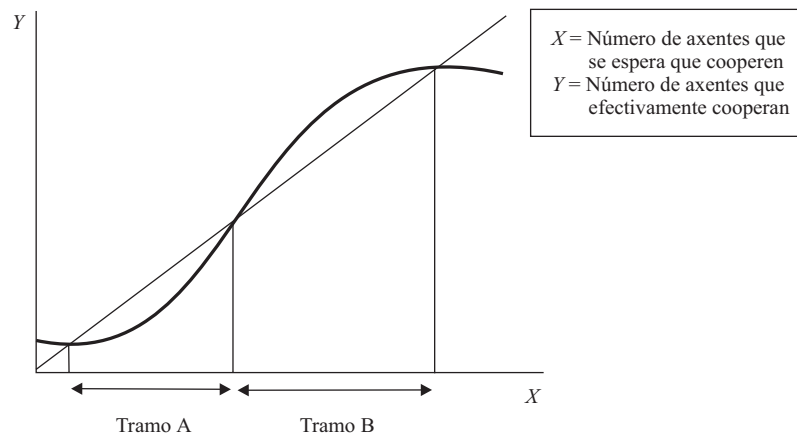
Situémonos na gráfica nun punto que estea na función entre o punto de corte superior coa bisectriz e o corte intermedio coa bisectriz (tramo B). Neste tramo da función o número de axentes que coopera é superior ó que se esperaba que cooperase polo que cabe agardar que, tralo éxito da acción, en momentos posteriores novos axentes se decidan tamén a cooperar. Deste modo, configúrase un círculo virtuoso de cooperación que se plasma nunha tendencia cara ó equilibrio situado no corte superior da función coa bisectriz. É o escenario idóneo para o éxito político.

En cambio, se nos situamos sobre a función de cooperación nun punto entre os cortes inferior e intermedio coa bisectriz, o número de persoas que cooperan comprometéndose cos intereses xerais é menor có que se esperaba (tramo A). Isto desincentiva a cooperación e os que hoxe cooperan deixarán de facelo mañá, pois asumen uns custos privados en busca de intereses xerais e contemplan cómo outros

³ Tamén é certo que, nunha situación na que a cooperación é moi alta e a consecución de intereses xerais está case garantida, se xera un desincentivo á cooperación.

axentes non o fan, impedindo estes que os intereses xerais se logren (trátase tamén dun problema *olsoniano* de acción colectiva). Así, prodúcese un círculo vicioso de baixa cooperación que arrastra a través dun “efecto bóla de neve” cara ó equilibrio que representa o corte inferior da función coa bisectriz.

Gráfica 3.- Sobre cooperación en Vigo: do círculo vicioso ó círculo virtuoso



O Vigo dos últimos anos moveuse nun círculo vicioso de non cooperación que explica unha boa parte dos problemas da política municipal viguesa. Este círculo, que implica tendencias crecentes de non cooperación, non se limita ós patróns de comportamento dos políticos locais senón que caracteriza totalmente o marco institucional da sociedade viguesa. Deste modo, recalcamos que o reto de Vigo nos primeiros anos do século XXI é conseguir cambia-la traxectoria deses círculos viciosos cara a un círculo virtuoso e que esta tarefa esixe o compromiso de tódolos sectores da cidade.

Non é unha tarefa sinxela logra-la coordinación para un gran pacto pola cidade. Entre outras cousas porque algúns esforzos similares que buscaban a unidade acabaron fracasando ou logrando resultados bastante mediocres, e isto dana a credibilidade nun novo pacto. Pero o continuo empeoramento da situación política local e o descontento crecente da cidadanía poden actuar como impulsores dun cambio. Vigo debe apostar pola cooperación para gaña-lo seu futuro. Compételles a tódolos axentes e sectores da cidade: cadaquén debe desempeña-lo seu papel. A sociedade civil comprometéndose nitidamente e de forma activa co interese común da cidade, controlando minuciosamente a actividade política e castigando sen o voto a quen non cumpre. O movemento asociativo actuando en defensa dos bens públicos xerais e non só daqueles que os benefician exclusivamente. Os políticos apostando pola reputación, a transparencia, a credibilidade e a honradez, e sempre ó servizo

do conxunto dos cidadáns. Os medios de comunicación poñendo á disposición dos cidadáns unha información veraz e pouco tendenciosa. A opinión pública manténdose informada e distinguindo entre as distintas actitudes, sabendo xerar un *status* propicio para aqueles que o merecen e xerando unha estrutura de incentivos poderosos para modelar conductas. O empresariado intentando vincularse máis nos grandes retos da cidade, entendendo que todo o que redunde no beneficio de Vigo é un beneficio para eles. A universidade comprometéndose coa cidade e coa súa área de influencia, intentando xerar a través da docencia e da investigación resultados destacables tanto en capital humano e cultura cívica como en coñecemento sobre aqueles asuntos de especial relevancia para Vigo...

A lista é longa e está chea de exemplos, pero a mensaxe central está clara. Un Vigo dividido e non cooperativo é un Vigo que arrastra un lastre no seu proceso de progreso e desenvolvemento. Só a unión baseada na cooperación e no compromiso coa cidade pode abrir un novo ciclo para o futuro de Vigo. A pesar das dificultades para lograr esta inflexión, cómpre sinalar que o futuro non está predeterminado e que a súa construción está nas mans dos vigueses.

Para acertar nesta senda de cambio hai varios pasos que afrontar. Entre eles a renovación da clase política local é un asunto relevante, tal e como manifestan os vigueses en distintos estudos de opinión. Pero tamén xerar un debate serio, profundo e rigoroso sobre a cidade é un obxectivo prioritario. Só así se poderán afrontar con éxito os problemas da cidade. Nestas reflexións intentamos abrir este debate tan relevante para o benestar de moitos cidadáns de Vigo e de Galicia. Esperemos que o debate se enriqueza no futuro próximo. E que iso redunde no interese dos cidadáns.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS, X.C.; CABALLERO, G. (2001): "Instituciones, costes de transacción y políticas públicas: un panorama" (en prensa).
- ARIAS, X.C.; COSTAS, A. (2001): "El eslabón perdido de la descentralización. Argumentos a favor de los gobiernos locales", *Claves*, núm. 114, pp. 38-42.
- CABALLERO, G. (2000): ¿Statu quo en Vigo?, *Faro de Vigo, Firmas*, (13-09-2000), p. 28.
- CABALLERO, G. (2001a): "La Nueva Economía Institucional", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 161, pp. 59-86.
- CABALLERO, G. (2001b): "El déficit vigués en capital social", *Faro de Vigo, Firmas*, (13-06-2001), p. 31.
- CABALLERO, G. (2001c): *From the Predatory State to the Spanish Contractual State, 1939-1978. A Northian Vision on Institutions and Economy*. (Conference on The Role of Institutions, European Historical Economics Society, Trinity College). Dublín.
- CABALLERO, G. (2001d): "De la Nueva Economía Institucional al análisis político de costes de transacción", *V Congreso Nacional de Ciencia Política, AECPA*. La Laguna.
- CABALLERO, G. (2002): "Puerto-ciudad: un problema político", *Faro de Vigo, Firmas*, (04-03-2002), p. 49.

- COASE, R.H. (1937): "The Nature of the Firm", *Economica*, 4, (novembro), pp. 386-405
- COASE, R.H. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, núm. 1, pp. 1-44.
- DENZAU, A.T.; NORTH, D.C. (1994): "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*, vol. 4, pp. 3-31.
- DIXIT, A.K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- GONZALEZ DE LARA, Y. (2000): *Enforceability and Risk Sharing in Financial Contracts from the Sea Loan to the Commenda in Late Medieval Venice*. Florencia: European University Institute.
- GREIF, A. (1994): "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Society", *Journal of Political Economy*, 102.5, pp. 912-950
- GREIF, A. (2000): "The Influence of Past Institution on its Rate of Change: Endogenous Institutional Change", en: *Historical Institutional Analysis*. (Forthcoming). CUP
- LUPIA, A.; MCCUBBINS, M.C. (1998): *The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn what they Need to Know?* Cambridge University Press.
- NORTH, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OUTES, X.L.; FALAGÁN, J.; CARLOS, P. DE; FERNÁNDEZ JARDÓN, C.M. (2001): *Estructura productiva del sector privado en Vigo y su área de influencia: 1993-1997*. Vigo: Consorcio da Zona Franca de Vigo.
- PUTNAM, R.D. ET AL. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SHEPSON, K.A. (1999): "The Political Economy of State Reform. Political to the Core", *Annual Conference 1999 of the International Society for New Institutional Economics*. Washington, DC.
- TSEBELIS, G. (1995): "Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, pp. 289-325.