Recensiones

DU GAY, Paul (ed.)
The values of bureaucracy
Oxford: Oxford University Press, 2005

Desde hace varias décadas, en las ciencias sociales ha existido un intenso debate sobre el papel de la burocracia en las sociedades actuales, a la que se ha cuestionado desde distintas teorías y posiciones ideológicas. No obstante, desde los años ochenta las críticas a la misma se han intensificado. Por una parte, se enfatiza su ineficiencia, particularmente por parte de «gurús» del *management* y otros profetas de la privatización de los servicios públicos; por otra, se denuncia su amoralidad, la falta de ética y valores que implica este modelo de organización (que, en su formulación clásica, es una forma organizativa jerárquico-autoritaria, de carácter funcional y estructurada de acuerdo a normas y reglas técnicas, objetivas e impersonales). Por estos motivos, actualmente su connotación es, en general, profundamente negativa, hasta el punto de que muchas voces no sólo claman por su desmantelamiento para mejorar el desempeño de instituciones privadas y públicas, sino que se denuncia su cooperación necesaria en acontecimientos tan trágicos como el Holocausto (recordemos la obra de Zygmunt Bauman *Modernidad y Holocausto*). Frente a estos diagnósticos, el sociólogo británico Paul Du Gay se ha erigido en un enérgico defensor de la organización burocrática. Tras su magnífico trabajo *In praise of bureaucracy*, publicado en el año 2000, el profesor de la Open University ha publicado recientemente un nuevo libro, en este caso de autoría colectiva, en el que trata de resaltar los elementos que articulan los valores burocráticos y su importancia en una administración efectiva y responsable. Esta colección de artículos pretende, además, criticar el sentimiento antiburocrático presente en las teorías *managerialistas* y del *New Public Management*, tan queridas por la Tercera Vía de Tony Blair.

El libro está dividido en cuatro secciones. La primera se centra en la política y su relación con la burocracia, teniendo como objetivo principal la identificación de las críticas «románticas» a esta última y los debates sobre su reforma. El primer artículo, firmado por el norteamericano Charles Goodsell, examina las características de dichas críticas, mostrando los problemas de las mismas (relacionados, generalmente, con una falta de análisis empírico). Para Goodsell, las burocracias son mucho más eficientes de lo que generalmente se admite: son una parte integral de la gestión pública, y no se las debe juzgar únicamente en términos de eficacia y eficiencia, sino también desde su capacidad para el apoyo y desarrollo de políticas públicas. Más que un instrumento desfasado, para este autor se trata de un mecanismo institucional indispensable, que introduce coherencia a través de elementos como «la Regla» (la cual provee una información esencial para dar un sentido práctico y social a la política) y «la Respuesta» (que permite aumentar la vitalidad de la sociedad civil y el diálogo constructivo). La segunda contribución es del editor del volumen, quien repasa algunos de los lugares en los que se ha expresado, de forma más vehemente, el sentimiento antiburocrático. Tras ese repaso, remontándose a Hobbes y a Weber, Du Gay trata de demostrar que las restricciones burocráticas son una condición esencial, no sólo para evitar un comportamiento sectario, sino también para garantizar la misma existencia en común. El sociólogo británico señala que el énfasis que los críticos de la burocracia han realizado en la libertad no tiene en cuenta que, precisamente, es ella quien salvaguarda los derechos y las libertades, garantizando su uniformidad desde la neutralidad y la objetividad. Finalmente, la aportación del profesor alemán Thomas Armbrüster se centra en una discusión sobre la cultura antiburocrática contemporánea, la cual combinaría elementos comunitaristas y liberales de carácter no intervencionista. Observa que algunos autores como Von Mises o Friedman sí consideran necesaria una burocracia pequeña pero fuerte, pero otros como Nozick la rechazan por completo. Las consecuencias prácticas de

esta visión han dado lugar, a juicio de Armbrüster, a consecuencias prácticas profundamente negativas, como son los escándalos de las empresas como Enron y similares.

La segunda sección, *The End of Bureaucracy?,* cuestiona, como su título indica, si podemos hablar de una desaparición de la burocracia. Tradicionalmente, tanto desde las ideologías de izquierda como desde las de la derecha, se ha asumido que la burocracia es un mal necesario que eliminará el propio desarrollo histórico. Los autores de esta sección coinciden en señalar la precipitación de estas afirmaciones: estamos lejos de un final de las organizaciones burocráticas. El primer capítulo de esta sección cuenta con una colaboración de dos académicos enfrentados en otros campos del saber, Mats Alvesson y Paul Thompson (el primero uno de los representantes de los *Critical Management Studies* y el segundo del *Labour Process Theory*, dos corrientes de teoría de la organización que protagonizan en la actualidad un intenso debate), y gira en torno al mundo del trabajo. En su contribución, coinciden en señalar la metamorfosis de la crítica a la burocracia, que de centrarse en rotular sus límites y disfuncionalidades, ha pasado a realizar una enmienda a la totalidad. Los autores denuncian la escasa validez de la mayor parte de las investigaciones existentes al respecto, pues éstas no tienen en cuenta la complejidad del fenómeno: no existe un único modelo de burocracia, sino diversos híbridos. Señalan que en ocasiones Du Gay olvida ciertos aspectos negativos de ésta, aunque reconocen también que, en el entorno laboral, los mecanismos burocráticos protegen no sólo los derechos de los trabajadores, sino que además salvaguardan su independencia respecto a la organización. En la siguiente aportación, otro prestigioso estudioso de las organizaciones, el profesor de la Universidad de Cardiff Michael Reed se interroga sobre si nuestra sociedad del conocimiento se ha situado más allá de la famosa «jaula de hierro» *weberiana*, en un nuevo *Zeitgeist* cuyas imágenes son las de la movilidad y la flexibilidad. Muchos teóricos habrían anunciado así el fin de la burocracia, siendo la teoría de la sociedad de las redes la última manifestación de dicho pensamiento antiburocrático. Reed realiza una valoración de estas teorías, mostrando sus fortalezas (la capacidad de comprender la sensibilidad a los cambios) y sus debilidades (su falta de valoración del impacto de determinados fenómenos), y reconociendo, eso sí, que no hemos ido más allá de un modelo híbrido. El autor concluye resaltando que la burocracia tiene aspectos positivos para la democracia, por lo que debemos defenderla. Finalmente, Graeme Salaman, otro clásico en el análisis de las organizaciones (profesor de la Open University y asiduo colaborador de Du Gay) centra su atención en los nuevos programas de reforma post-burocráticos, basados en la flexibilidad, la autogestión de las competencias y la exaltación del mercado. A su entender, todos estos programas, pese a sus llamadas a la moralidad como elemento aglutinador en las organizaciones, requieren para su funcionamiento, de forma paradójica, la burocracia para que funcionen correctamente. Salaman advierte así que ésta sobrevive, pero también crece el control: estas reformas han conducido, por lo general, a formas de control más insidiosas dentro de las organizaciones, combinando la tradicional burocracia con elementos de carácter comunitarista. De este modo, asistimos a un paso de la obediencia al compromiso, cuyo resultado más visible ha sido el de la intensificación del trabajo y el crecimiento de la arbitrariedad dentro de las organizaciones.

La tercera sección del libro, *Bureaucracy and Public Management*, se centra en la compleja relación entre burocracia y sector público. Los autores coinciden en realizar una defensa de los valores burocráticos, pero no como una resistencia al cambio, sino como una forma de realizar una administración de lo público que sea eficaz. De este modo, se someten a examen las reformas modernizadoras del sector público post-burocrático alentadas por los diversos gabinetes británicos presididos por Tony Blair, como son el *New Public Management* o la *Entrepreneurial Governance*, desde una posición crítica. En el primer trabajo de esta sección, el británico Paul Hogget destaca que la burocracia es uno de los pocos lugares en los que es posible encontrar una integración entre técnica y valores, con un fuerte peso de la discrecionalidad del funcionario. Es un sistema ambivalente, capaz de integrar las complejas ansiedades de los diferentes grupos sociales. El autor, que reconoce la naturaleza conflictiva de los asuntos públicos, hace un llamamiento a un compromiso ético tanto del ciudadano como del funcionario. Reformas como las propugnadas por el *New Public Management* suprimen la ética y los fundamentos morales del servicio público. Las

denominadas «reglas eficaces» (el corazón de estas reformas) y la pérdida de una ética pública han conducido además a la total desmoralización de los trabajadores del sector público británico. La profesora de la Open University Janet Newman se centra, por su parte, en las relaciones existentes entre la tradicional burocracia pública y las nuevas formas de administración en el contexto británico, las cuales están conduciendo a un rediseño de los servicios públicos. La dispersión del poder entre las nuevas agencias y los organismos públicos ha conducido a un problema de reparto de poder y de responsabilidades. Por este motivo, Newman afirma que, en estos híbridos entre burocracia e ideología proempresarial, el *ethos* burocrático se resiente notablemente, además de conducir no sólo a la eliminación de las instancias burocráticas, sino también a su duplicación. El tercer capítulo, firmado por otro académico de la Open University, John Clarke, explora el rol de las auditorías en las administraciones públicas, con especial énfasis en la influencia de los procesos de inspección y evaluación en el desempeño de la gestión. El autor se interroga sobre qué se está haciendo y, sobre todo, para quién se está haciendo. A partir del análisis del desempeño estatal, concluye que la búsqueda del «éxito» puede llevar a problemas y tensiones debido a ese deseo continuo de efectividad por encima de todo, que conduce a un choque entre los mecanismos tradicionales de las administraciones públicas y la «cultura auditora», que se sustentarían en dos racionalidades muy diferentes. El autor destaca la imagen del ciudadano que aparece en estas reformas: la de un consumidor fragmentado. Por último, la contribución de David Miller plantea una mirada antropológica sobre una labor de auditoría de servicios públicos locales, mostrando las discrepancias entre dicha labor y los procesos burocráticos. Su investigación muestra que los servicios públicos terminan por prestar más atención a los deseos de la auditora que a los de los propios ciudadanos.

Finalmente, la cuarta sección de la obra, *Bureaucracy and Civil Society*, analiza la siempre peculiar relación existente entre burocracia y sociedad civil. Se centra en la devaluación de la burocracia que se ha realizado desde perspectivas tanto históricas (su consideración como anacronismo) como morales (los aspectos relacionados con la exclusión de ciertos grupos sociales). Frente a estas perspectivas, los autores de esta sección plantean que existen unos valores morales inherentes a la burocracia que es imprescindible rescatar. El magnífico capítulo de la socióloga Yvonne Due Billing es, en este sentido, muy significativo. La autora realiza una crítica aguda de las teorías feministas que achacan a la burocracia el hecho de ser una institución inherentemente masculina y de favorecer el servilismo. Para Due Billing, igualdad de género significa igualdad de oportunidades para todos y la racionalidad formal e impersonal de la burocracia ha significado disponer de reglas de tratamiento justo. Compara las medidas y procesos de igualdad de género realizados en el seno de teorías tanto burocráticas como post-burocráticas. En el caso de los primeros los resultados han sido positivos, al encajar bien el feminismo liberal en estas estructuras, mientras que los segundos han caído, por lo general, en el romanticismo y los buenos deseos, fracasando en sus objetivos primordiales. Por su parte, el trabajo de Antonino Palumbo y Alan Scott discute dos líneas de pensamiento antiburocrático: una derivada de la teoría de la elección pública, por la que la ineficiencia burocrática debe ser sustituida por modelos organizativos similares a los de las organizaciones empresariales más emprendedoras; y otra surgida de ciertas representaciones románticas de la sociedad civil, en las que ésta aparece enfrentada al burocratismo. Los autores critican severamente estas visiones, al tiempo que defienden en parte a la burocracia como el protector necesario de «lo común» y como una precondición indispensable para salvaguardar la democracia frente a las instituciones mercantiles. Finalmente, concluyendo la sección y también el libro, el sociólogo Mike Savage discute las relaciones existentes entre asociaciones voluntarias, burocracia y capital social. El autor sugiere que estas asociaciones basadas en el voluntariado, aunque presentadas como una alternativa real a la burocracia, no lo son en absoluto, pues también ellas la necesitan para organizarse de una manera mínimamente racional. Savage sugiere que la buena prensa de la que disfrutan se debe a una cuestión de percepción social de las mismas. Al ser precisamente voluntarias, esto es, al implicar una asociación libre y basada en la confianza por parte de los individuos, las disfunciones o límites que puedan presentar estas organizaciones son mejor aceptadas que si fuesen instituciones sociales que implicasen una cooperación no voluntaria, como es el caso de muchas administraciones públicas. La burocracia es esencial para el funciona-

miento de las democracias, si bien debe prestar atención a aquellos que no saben hacerse expresar.

En términos generales, *The values of bureaucracy* es una contribución muy notable a uno de los debates más candentes en las ciencias sociales, y una referencia importante no sólo para los sociólogos, sino también para todos los estudiosos de las organizaciones y la Administración pública. El nivel general de los capítulos es muy alto, en buena medida porque expertos de gran prestigio desarrollan argumentos de absoluta relevancia en el contexto actual. En la línea de trabajos anteriores de Du Gay, este libro realiza una defensa de la burocracia como garante de nuestra sociedad democrática. Y lo hace con argumentos convincentes: en lugar de una defensa obstinada, la mayoría de los autores, desde una distancia, resaltan el elemento esencial por el que la burocracia debe ser salvaguardada, esto es, la igualdad de derechos. El trabajo puede presentar también algún problema para el lector español, como es quizá las continuas referencias al contexto anglosajón y las permanentes alusiones al modelo administrativo británico. Esto es especialmente evidente en la sección tercera, dedicada a la relación entre la burocracia y la Administración pública, donde el lector no familiarizado con las complejidades del sistema británico y las políticas del Nuevo Laborismo puede tener algunas dificultades de comprensión de los planteamientos.

En conclusión, este trabajo colectivo nos permite, en el contexto actual de privatización de los servicios públicos y glorificación de la empresa privada, recuperar la defensa de una forma de organización en la que lo público, lo común, y la igualdad son sus vectores esenciales. Los valores de la burocracia se fundamentan así en la igualdad, elemento esencial para el fortalecimiento de nuestra democracia.

Carlos Jesús FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

CHAQUÉS BONAFONT, Laura
Redes de políticas públicas
Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, 2005

El concepto de redes, como conjunto de relaciones que mantienen entre sí los actores públicos y privados que se encuentran en un mismo dominio de política pública, tiene, en realidad, décadas de antigüedad. Sin embargo, el hecho de que en las sociedades democráticas encontremos que en los procesos de políticas esa interacción se incrementa, y se legitima cada vez más (dentro de lo que se ha venido a denominar gobernanza), hace que el análisis de redes se configure como un método, e incluso un enfoque, de completa actualidad.

Al mismo tiempo, el estudio de redes siempre supuso el intento de ir más allá de las estructuras formales, al no conformarse con los organigramas oficiales de actores e indagar empíricamente en las relaciones reales, oficiales y oficiosas, que los actores generan entre sí. En este sentido, el análisis de redes se ha configurado como un aliado imprescindible del análisis de políticas públicas.

Precisamente, lo que pretende con este libro Laura Chaqués es exponer la aportación del análisis de redes al análisis de políticas públicas, explorando su capacidad explicativa y su concepción de las relaciones de poder entre el Estado y los grupos sociales. Para ello, comienza, en el primer capítulo, con una presentación muy convencional de lo que es el análisis de políticas públicas, seguida de una exposición de su concepción en fases, la cual quizá pueda resultar excesiva debido al amplio cuestionamiento que suscita en la actualidad.

A continuación, se tratan diligentemente los principales problemas politológicos a los que se han enfrentado los estudios de políticas (distribución del poder,

relaciones actores / estructura o grupos / instituciones, consideración y resolución políticas de problemas sociales…), así como las principales perspectivas desde donde se han encarado dichos problemas. En este ámbito, puede llamar la atención que se sitúen en el mismo plano enfoques generales como el neoinstitucionalismo, el modelo de las ventanas de oportunidad de Kingdom (que, aunque es fruto de un análisis empírico es de difícil operativización), el modelo de las coaliciones promotoras (modelo teórico concebido para facilitar su aplicación y contrastación empírica) y el análisis de redes, un instrumento metodológico muy potente pero que, como la autora reconoce, tiene en sí mismo, una capacidad explicativa muy limitada.

En el capítulo segundo se expone el origen y la evolución del análisis de redes. Se enfatiza la vinculación que dicho análisis tiene con las transformaciones sociales y políticas del mundo contemporáneo. El crecimiento de la intervención del Estado en la sociedad y la intensificación del proceso de globalización lleva a una mayor interdependencia entre actores públicos y privados en la resolución de los nuevos problemas que surgen, y ello se refleja en el desarrollo de un instrumento analítico que, precisamente, subraya la interacción de múltiples actores en el proceso de las políticas públicas. Obviamente, el análisis de políticas públicas tiene en cuenta esa complejidad. Laura Chaqués considera que lo que aporta de manera diferencial el análisis de redes es considerar que no existe una forma única de entender las relaciones Estado-sociedad, sino que cada subsistema político genera su propio entramado de actores, con una dinámica propia. Justamente, todas las aportaciones teóricas que dirigen la investigación hacia subsistemas o dominios de políticas concretos, ponen de relieve la relativa autonomía de las relaciones que se generan entre los actores vinculados a un mismo problema y el proceso político que genera.

En el libro se defiende que aunque el concepto de redes de políticas (o *policy networks*) no es nuevo, el análisis de redes sería un nuevo enfoque surgido en los años ochenta como superación del pluralismo y el neocorporativismo, pues la política pública no sería el resultado de la mera confrontación de intereses sociales contrapuestos ni del acuerdo cerrado entre Estado, empresarios y sindicatos. Se considera que el Estado suele tener un papel preeminente (de ahí su ligazón a las perspectivas neoinstitucionalistas), pero, sobre todo, el objetivo de la investigación ha de ser captar la diversidad de interrelaciones entre actores públicos y privados que se da en cada subsistema de política. No podemos dejar de relacionar ese interés por mostrar la realidad empírica de cada caso concreto, con el hecho de que el armazón teórico y, por tanto, la capacidad explicativa del análisis de redes no sea su aspecto más sustancial o relevante.

El capítulo tercero se centra en la metodología del análisis de redes, es decir, en las dimensiones que se utilizan para identificar y definir las redes, y las tipologías que su análisis genera. Con esas tipologías se clasifica la pluralidad de formas que generan las interrelaciones entre actores en los procesos de políticas públicas. Entre las dimensiones principales que hay que tener en cuenta para configurar las distintas tipología de redes, hay que destacar la referida a las relaciones de poder, pues, al fin y al cabo, el saber quién decide, en qué medida influyen en la decisión y por qué, son preguntas que se ubican en el núcleo de las preocupaciones de la ciencia política. En ese sentido, se puede echar en falta una mayor concreción en la explicación de la metodología que el análisis de redes puede utilizar para determinar el grado de autonomía de los actores en los procesos de decisión y actuación dentro de la política pública.

A continuación, se presentan las tipologías que pueden resultar de la combinación de las distintas variables de estudio. Como muy bien explica Laura Chaqués desde una perspectiva crítica, las tipologías, aunque muy útiles para generar una imagen de la intermediación de intereses que se produce en cada caso, y para posibilitar comparaciones entre casos distintos, son instrumentos fundamentalmente descriptivos, con un valor explicativo muy débil. Se insiste en la dificultad que supone la falta de acuerdo y la ambigüedad terminológica, y también en la limitación que supone que los estudios con tipologías de redes se centren en el aspecto estructural de las mismas y olviden o no sepan cómo afrontar el papel que juegan los actores con sus intereses, sus preferencias y su propia concepción de las oportunidades y limitaciones que supone la estructura de la red. Tal vez sería interesante añadir el factor tiempo y la posibilidad de cambio que las mismas redes pueden

sufrir por la misma actuación de los actores en un metanivel de acción o como reacción a cambios externos a la red.

Precisamente, el problema del cambio se aborda en el capítulo siguiente. El análisis de redes debe superar el estatismo característico de las tipologías y afrontar la realidad de continuidad y cambio que se da en las políticas públicas. Para ello, la autora propone tomar prestadas ideas de otros enfoques, como el neoinstitucionalismo, el modelo de las corrientes múltiples de Kingdon (y su concepto de ventana de oportunidad) y el marco de las coaliciones promotoras (o de defensa, según la traducción utilizada en el libro). Se analizan las cuestiones a las que la última generación de estudios de políticas públicas da prioridad como variables explicativas del cambio: los factores externos al subsistema de la política pública y las ideas (el aprendizaje social, el papel de los expertos…). La idea básica es que si el análisis de redes coge prestados algunos conceptos útiles de otros enfoques no sólo aumenta su capacidad explicativa de los procesos de políticas públicas, sino que se convierte en un instrumento más completo que los precedentes. Los conceptos de ventana de oportunidad, comunidad epistémica y coalición de defensa, permiten la introducción combinada de las variables exógenas y el mundo de las ideas. La atención a las lecciones de los estudios neoinstitucionalistas facilitan la explicación del papel que juega la caracterización de la red en sí misma, es decir los aspectos organizacionales y de legado histórico. De esta manera, se aspira a que el análisis de redes supere la mera capacidad descriptiva y estática a favor de una capacidad más explicativa y dinámica de las políticas públicas.

Hay que tener en cuenta que el análisis de las redes de actores que participan en una política suele ser una parte más o menos explícita de los estudios contemporáneos de políticas públicas. Es decir, las diferentes propuestas teóricas usan el análisis de redes como método para indagar qué actores y con qué interrelaciones se encuentran en el escenario. Adoptar aspectos de esos marcos teóricos para dirigir un análisis de redes viene a ser, en ese sentido, proponer un nuevo marco ecléctico que sigue utilizando la metodología del análisis de redes. De hecho, éste parece destinado a acompañar largamente los estudios de políticas en la medida en que es la herramienta adecuada para dar una imagen aprensible de la compleja realidad que configuran los actores los escenarios políticos del mundo contemporáneo.

Buena cuenta de ello es el último capítulo del libro, en la medida en que trata de mostrar la idoneidad del análisis de redes para la investigación de los procesos de políticas públicas en el ámbito de la Unión Europea. Ciertamente, se trata de un espacio internacional pero con un funcionamiento nuevo, distinto tanto del interno de los Estados miembros como del de las relaciones internacionales clásicas o que siguen imperando en el resto del Globo. Es más, en ese espacio que realmente no es estatal ni internacional, sino comunitario, encontramos el ejemplo paradigmático del gobierno multinivel y de las relaciones propias de la gobernación o gobernanza: actores de múltiples niveles de gobierno, públicos y privados, con una gran variedad en la cantidad y tipicidad de sus recursos, y en sistemas de participación formales e informales, interactúan sobre un tapete complejo de repartos y solapamientos de competencias, y con gran diversidad entre los ámbitos de las diferentes políticas. Qué duda cabe que la complejidad y la heterogeneidad son los ingredientes perfectos para que el análisis de redes se luzca en la labor en la que realmente es la herramienta más destacada: la de desenmascarar la maraña de las relaciones de poder de los actores del juego político.

En definitiva, aunque el libro se titule *Redes de políticas públicas*, en buena medida es algo más, una presentación del estado de la subdisciplina del análisis de políticas públicas, en tanto pone de relieve sus principales preocupaciones, aportaciones y desafíos. En especial, se centra en esa parte del análisis de políticas que se ha denominado «enfoque de los subsistemas», desarrollado en los años setenta y ochenta, y que ha venido a dar cobijo a conceptos como redes, teoría de juegos, *policy communities, policy networks*… La finalidad de esta publicación es mostrar lo que el análisis de redes puede aportar a la investigación de políticas públicas, a través de mejorar su capacidad explicativa. Sin embargo, puede que las bondades del análisis de redes no necesiten la compañía de dicha capacidad. Tal vez la misión del análisis de redes sea mostrar el cuadro particular de relaciones que en cada caso construyen los ac-

tores, dentro de su marco institucional y un reparto de recursos particulares. Precisamente, la insistencia del análisis de redes en subrayar lo particular de cada caso no ayuda a la construcción de un marco teórico propio. Eso no implica que no sea un instrumento metodológico importante e, incluso, imprescindible de las construcciones teóricas concebidas para explicar los procesos de políticas públicas.

Ruth MARTINÓN QUINTERO

NATERA, Antonio y VANACLOCHA, Francisco J. (dirs.)
Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública
Madrid: Boletín Oficial del Estado y Universidad Carlos III de Madrid, 2005

Cuando hace unos años decidí centrar mi tesis doctoral y mis líneas de investigación dentro de la Ciencia Política en el campo del liderazgo político, la búsqueda de bibliografía, de documentos científicos sobre dicha materia en castellano era prácticamente una utopía. No existía tradición entre los politólogos españoles de dedicarse a este tema. Todas las referencias, algunas de ellas muy valiosas como las de Blondel o las de Burns, procedían de los estudios angloparlantes y, en algunos casos, de aproximaciones francófonas. Pero existían mínimos estudios teóricos, y casi ninguno de caso, dentro de esta disciplina. Era posible encontrar análisis históricos o biografías de personajes o personalidades públicas, algunos estudios de psicología social y algunas aportaciones de la sociología o la dirección de empresas sobre qué era un líder, cuáles debían ser sus características o cómo llegar a serlo. Pero carecíamos de estudios serios y rigurosos sobre este fenómeno desde la academia española. Era un caso llamativo, cuanto menos, por cuanto nadie podía ni puede desdeñar la importancia que tiene este tema para comprender la realidad que nos rodea. Como acertadamente afirman los profesores Natera y Vanaclocha al comienzo de la obra que a continuación se recensiona, «a través de los liderazgos estamos acostumbrados a reconocer nuestra historia y a descodificar los complejos escenarios políticos y sociales en los que nos movemos». *S*in embargo, todo parecía indicar que nos resistíamos a entrar en profundidad.

A ello se unía que cuando se planteaba esta cuestión en reuniones de neófitos en la materia, todo el mundo solía utilizarla con diligencia. Los medios de comunicación se han encargado de dibujarnos una figura, la del líder, descargada de cualquier aspecto conceptual más allá de la que se le quiera dar para vender la imagen de un personaje público, ya sea éste político o no. Así, aunque difícilmente la opinión pública se posicione ante las elecciones de doble vuelta o ante la teoría de la elección racional, lo suelen hacer con mucha soltura para calificar a un político como un líder con carisma o para enumerarnos las cualidades de un dirigente que se haya convertido en el «líder incuestionable» de su partido. Como acertadamente decía Álvarez de Mon, nos encontrábamos ante un concepto cargado de indeterminación ideológica, que «dice tanto que no dice nada si la usamos tanto para referirnos a Ghandi como a Stalin».

Sin embargo, en los últimos años las cosas están cambiando. En estos momentos es posible encontrar algunas tesis doctorales sobre el liderazgo desde la Ciencia Política española, en los últimos congresos de la materia a nivel nacional ha habido grupos de trabajo sobre la materia con enorme éxito, están surgiendo grupos de investigación sobre el fenómeno y aparecen cursos de doctorado, de postgrado o de formación continua que intentan acercarse a esta realidad. Por vez primera, estos estudios parecen no estar subordinados a los de las élites y comienzan a hacerse análisis sistemáticos sobre la importancia de este concepto para la democracia. Y, por qué no decirlo, para otros regímenes políticos que están resurgiendo con gran virulencia en otras latitudes geográficas.

En este sentido, para todos aquellos y aquellas que nos dedicamos al análisis y comprensión del fenómeno del liderazgo político o expuestos a dinámicas políticas, contar con una obra como *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública,* es, cuando menos, un lujo. Avalada, por dos directores, los profesores Natera y Vanaclocha que han sido pioneros de los estudios de esta materia en España, junto al profesor Robles Egea, y que además se ha enriquecido con la aportación de otros autores especialistas en estos temas, tanto dentro del ámbito de la academia como de la Administración. Así se encuentran, junto con los tres mencionados, aportaciones de Cases Méndez, Castedo Moya, Hidalgo Trenado, Ruiz Martínez, Négrier, Villoria Mendieta, Ruiz López, Velásquez López y Díaz-Carrera, los cuales dibujan un amplio marco teórico sobre el concepto de liderazgo que, sin obviar la parte empírica, busca servir de un referente para futuras incursiones en su comprensión.

El libro consta de doce estudios agrupados en dos grandes bloques temáticos. En el primero se analizan los liderazgos en el proceso político y en el segundo el liderazgo directivo en la gestión de las organizaciones públicas, siendo el continuo política-gestión el eje articulador de la obra. Esta presentación es resaltada por los directores al ser un tema del que suelen adolecer los estudios de Ciencia Política y los de Gestión Pública dentro del panorama académico español.

Sería imposible hacer una exposición de todas y cada una de las aportaciones que se realizan a lo largo de los doce capítulos que conforman la obra, si bien debemos referir algunos de los principales temas que aparecen, instando al lector a que profundice en los mismos y los utilice como herramienta analítica para adentrarse en la comprensión de la compleja y diversa sociedad en la que nos movemos. En este sentido, el libro comienza su andadura a través de una aproximación a una de las primeras reflexiones que surgen al acercarnos al liderazgo político: cuál y cómo es la relación que se establece entre el líder y los seguidores. De hecho, en la actualidad es imposible abarcar este fenómeno político y gerencial sin este binomio, el cual, debido a las características de las sociedades democráticas, se articula utilizando no sólo, pero sí principalmente, a los partidos políticos (de ahí la calificación de liderazgo intrapartidista). Por tanto, es el estudio de las redes que se conciertan en torno al líder uno de los grandes temas de investigación para la Ciencia Política española debido, entre otros aspectos, a la dificultad de acceso a las mismas y a la «oscuridad» en cuanto a los datos que se proporcionan por los actores que la conforman. No menos importante es la relación entre el liderazgo y el fenómeno de la representación, un clásico en la politología, que permite adentrar al lector en el fenómeno de la democracia – o no– de los partidos políticos y de los medios de comunicación, tema abordado con detenimiento por medio de una amplia reflexión sobre la evolución del paisaje mediático en el cual se mueve el líder en su afán de hacer llegar a sus seguidores sus mensajes. En esta misma línea, el profesor Vanaclocha da un paso más y entra a analizar la influencia de este fenómeno en los procesos electorales como lugar de afianzamiento o de declive de aquel que quiere aparecer ante la opinión pública como un líder, para lo cual utiliza una serie de tipologías que pretenden abrir espacios a posteriores análisis que traten de explicar algunas de las facetas aún desconocidas de aquellos que compiten en la arena electoral.

Este primera parte de la obra acaba con tres estudios que podrían tener un denominador común, a saber, una amplia aportación teórica, al tiempo que un interesante referente empírico. Incluyo a los tres, por cuanto el primero de ellos, que hace referencia a los liderazgos fundacionales, aunque no trata un caso en concreto como los dos últimos, sí que es una aportación novedosa y útil para aplicar y, por ende, intentar comprender algunos de los ejemplos más relevantes del panorama internacional. Ya sean estos estudios que han configurado parte de la historia de España, como es el caso del liderazgo ejercido por Adolfo Suárez durante la transición o, más actuales, como es la figura del controvertido Hugo Chávez en Venezuela. No por menos, lo que se intenta desde esta aportación es analizar el papel y el impacto de los líderes en la construcción de regímenes democráticos. Por su parte, el capítulo seis trata de cómo puede incidir el liderazgo en un proceso de negociación y conflicto, aprovechando para ello los datos que se desprenden del análisis del caso irlandés (el cual podría sernos de gran utilidad para el actual escenario español). Por último, el capítulo que cierra este bloque indaga en la implementa-

ción de instituciones del gobierno metropolitano en Francia, concretamente en la ciudad de Montpellier (de nuevo, una investigación que no podríamos obviar para comprender algunos de los fenómenos que se están dando en España). Es decir, se busca introducir en el análisis de las políticas públicas el concepto individual de liderazgo político haciéndose eco de las críticas que esta aportación novedosa ha supuesto entre los científicos pero, sobre todo, de la importancia del factor personal en el estudio de las relaciones entre liderazgo y territorio.

Pasaríamos así a la segunda parte, que hace referencia a la gestión pública directiva. El primer texto se centra en un tema clásico dentro de los estudios de gestión: el análisis de las consecuencias que implica el uso de conceptos propios de la esfera privada dentro del ámbito público. En el caso que aquí tratamos, el autor busca indagar en éstos y en las variables que permitan situar adecuadamente diversas teorías y aproximaciones analíticas, dando lugar a una interesante reflexión sobre el *public management* y la aplicación de aspectos morales, como es el papel de la libertad en la construcción y formación de líderes dentro del ámbito público. Por su parte, el profesor Natera se centra en el análisis de la gestión de las redes de gobernanza, intentando hilvanar una relación entre la concepción participativa y reticular de la gestión pública con los procesos de liderazgo. El siguiente capítulo nos adentra en el estudio de los liderazgos directivos en los modelos de excelencia, es decir, en los modelos conocidos como de gestión de la calidad, sobre todo en el europeo de EFQM y en los específicamente públicos, aludiendo al modelo Séyler, al de Ciudadanía nacional y al Marco Común de Evolución (CAF) y haciendo hincapié en la necesidad de establecer las peculiaridades propias de las organizaciones públicas para no caer de nuevo en los errores en las transposición de términos.

A continuación, pasan a analizarse los liderazgos y el trabajo en equipo en el marco de las administraciones públicas, insertos como estamos en un cambio de modelo consecuencia de factores tales como la globalización o el peso de las tecnologías de la información. Como se afirma en el texto, «el problema estaría en los modos de poner en práctica novedosas teorías y nuevas manera de hacer las cosas», siendo una de las necesidades más apremiantes la de aprender a trabajar en equipo para lograr que las modernas organizaciones funcionen, al tiempo que se introducen técnicas innovadoras de gestión. En este sentido, el papel que logren los directivos públicos va a ser clave y, en ello, el liderazgo y su puesta en práctica tiene mucho que decir.

La obra termina con un texto provocador y audaz que hace referencia a los liderazgos creativos, en donde se hace un llamamiento a la reflexión conjunta, a una conversación entre el autor y el lector. A través de una serie de preguntas, alguna de la cuales podría ser considerada retórica, se aboga por un líder creativo. O, tomando una cita del propio texto, por personas que «se conviertan en protagonistas, guionistas y directores del propio proyecto personal, conscientes de que en la 'nave espacial Tierra' en la que todos vamos, no hay pasajeros, todos somos tripulación».

Como todo análisis de esta envergadura, el lector que se enfrenta a la obra ve algunas carencias, por cuanto siempre pensamos en nuestros intereses investigadores. En este caso, sería interesante que en futuras publicaciones sobre el tema se introdujesen algunos análisis desde la perspectiva de género. Pero somos conscientes de la dificultad de seleccionar de entre tantos temas de interés y más en un campo que como referimos al principio, tiene aún tantas limitaciones y tantas carencias teóricas y empíricas, un campo que, no hay que olvidarlo, no cuenta con muchos estudiosos. De ahí que esperamos que este sea el primer trabajo de muchos que se publique bajo este prisma conceptual. Es decir, que se convierta en una obra pionera y que nos permita buscar en la Ciencia Política española lo que tantos hemos tenido que ir a buscar fuera. En definitiva, con esta obra se ha abierto un espacio de reflexión y de discusión metodológica y científica que puede permitir dar pie a otros trabajos que tengan al liderazgo político o al liderazgo en el campo de la actividad pública como el eje de sus hipótesis de trabajo. En este sentido entendemos acertada una afirmación de Goethe citada en el libro: «Sea cual sea aquello que puedes hacer o soñar que puedes, comiénzalo. A esta premisa responde sin duda la obra reseñada y el conjunto de trabajos que en ella se recogen.

Belén BLÁZQUEZ VILAPLANA

GONZÁLEZ, María Concepción (coord.)
La acción y los retos del Sector Público. Una aproximación
Madrid: Delta Publicaciones, 2005

A partir de un análisis que abarca desde los planos más teóricos hasta los planteamientos más operativos, un conjunto de profesores de Economía Aplicada, coordinados por María Concepción González, tratan en este libro algunos de los procesos que más han influido en la acción pública, desde sus causas hasta sus consecuencias, pasando por las técnicas empleadas para ejecutarlos. Este enfoque, marcadamente economicista, supone una visión que completa los manuales y textos tradicionales de Ciencia de la Administración, ya que trata en profundidad aspectos poco estudiados en este ámbito como las técnicas presupuestarias o los mecanismos de intervención del sector público en el mercado, por ejemplo.

El libro comienza con dos capítulos que afectan a aspectos teóricos que nos aproximan a la naturaleza del sector público y a los elementos de análisis de su acción. En el primero, Concepción González hace un breve recorrido a la historia de la Administración pública hasta la situación actual, para dibujar la trayectoria que lleva al sector público desde el inmovilismo hasta la imperiosa obligación de introducir amplias modificaciones en sus parámetros de acción. Tras un breve análisis de los factores que inciden en esta necesidad de cambio, como las demandas de ofrecer más por menos, o de implicar y colaborar con agentes de su entorno que no tienen la misma naturaleza, se abren a continuación una serie de temas de debate para el futuro. Se centran principalmente en los medios de la acción pública, tales como la búsqueda de mecanismos de colaboración con el entorno, la necesidad de buscar mecanismos de trabajo más eficaces y eficientes de organización y la redefinición de sus ámbitos de acción. El segundo de los capítulos, obra de José Manuel Guirola, es un interesante ensayo acerca de la gestión pública a partir de la teoría de la organización, en el que se aborda el clásico debate acerca del mercado frente al Estado como mecanismos creadores y distribuidores de riqueza. Se trata de una revisión del clásico debate acerca de la intervención económica, de la organización del mercado, y del papel que debe desempeñar el Estado como elemento corrector de las disfunciones e ineficiencias de este sistema, al que Guirola aporta una novedosa perspectiva para tratar de no caer en la repetición de ideas y generalidades tan propias de este debate.

El segundo bloque del libro se centra en el estudio de aspectos técnicos y operativos de la gestión pública. En primer lugar, Concepción González abandona el trazo histórico para realizar un minucioso análisis de los presupuestos del sector público como mecanismo articulador de la acción pública y plasmación práctica del compromiso entre el poder público y la ciudadanía. A partir de una explicación del proceso presupuestario en España, se abordan técnicas presupuestarias que se han venido empleando como elementos de modernización y mejora de las Administraciones públicas, como son el Presupuesto por Programas y el Presupuesto de Base Cero. Y en segundo lugar, Manuel Pinto Moscoso estudia los cambios que supone la Nueva Gestión Pública en el modelo tradicional de función pública dentro del ámbito de los Recursos Humanos, en el que se está evolucionando hacia una mayor especialización, profesionalización y orientación a objetivos. Sin embargo, considera Pinto Moscoso, en España no se han introducido las reformas necesarias para imprimir estos rasgos a su sector público, por lo que se corre el riesgo de que, al menos en este ámbito, la reforma del modelo se reduzca finalmente a cambios muy localizados.

Un tercer bloque de esta obra está dedicado a las políticas públicas como principal modo de acción de los poderes públicos en la actualidad. Muy descriptivamente, Concepción González abre el bloque con un análisis del concepto mismo de políticas públicas, así como cada una de las fases de su desarrollo, para dar entrada a un capítulo de autoría colectiva en el que Pablo de Diego Ángeles, Pedro Juez Martel y Manuel Pinto Moscoso hacen, posiblemente, la aportación más significativa de todo el libro, al menos en lo que se refiere a contenidos técnicos. Se trata de un catálogo de herramientas de colaboración y participación del sector público a través de

fórmulas no convencionales. Partiendo de una serie de definiciones sobre las áreas de acción pública en función de la naturaleza y las características de la oferta y la demanda, los autores argumentan la necesaria participación –a través de la financiación, la regulación o la colaboración– del sector público en el sector privado y viceversa, para lo cual son necesarias técnicas de colaboración cada vez más complejas como, por ejemplo, en el caso español, el «peaje en la sombra» o la titulización de activos. Tras esta presentación, desarrollan el estudio de dos áreas de políticas en las que la colaboración entre distintos actores públicos y privados es necesaria: los transportes ferroviarios y la sanidad. El tamaño, la naturaleza y la prioridad de las inversiones que requiere la acción en estos dos casos hacen que la colaboración entre distintos actores sea condición necesaria para poder abordar la totalidad de sus costes. La inversión del sector público en estas dos áreas se orienta a la promoción del desarrollo, por un lado, y del bienestar de los ciudadanos, por otro, por lo que es necesaria su intervención. Sin embargo, el tamaño y la especialización técnica de los dos sectores hacen inabordable para un solo inversor y provisor de bienes y servicios la acción en cada uno de ellos.

El cuarto bloque del libro comenta los problemas contextuales que afectan a los poderes públicos por la ruptura de la «caja negra» que era anteriormente el Estado, como son los procesos de descentralización territorial y la globalización. Pablo de Diego Ángeles estudia las relaciones entre la descentralización y el federalismo. A partir de una introducción histórica, desarrolla un estudio comparado de distintos países como EEUU y algunos países europeos, abarcando desde modelos federales u confederales, hasta modelos centralistas como el francés. Tras este estudio presenta los principales elementos de gestión y colaboración intergubernamental. Finalmente, analiza los efectos de la descentralización en distintos ámbitos de la acción pública y las carencias que presenta en cuanto a temáticas como la unidad e intervención del mercado. El mismo autor desarrolla, seguidamente, un estudio de la transnacionalización y la acción pública. Este capítulo parte de una definición de conceptos que afectan a la mundialización económica y la globalización, así como una visión histórica de lo cambios en la economía, la geopolítica y las relaciones internacionales, que han dado lugar a un modelo internacional tan interdependiente como el actual. El autor realiza un estudio de las instituciones transnacionales partiendo de una perspectiva histórica de las mismas y sus principales funciones en la actualidad. A su juicio, el papel de estas instituciones es el de coordinar lo esfuerzos de los actores políticos, económicos y sociales para abordar problemáticas que rebasan la lógica tradicional de los Estados como entes cerrados e independientes.

La obra la cierra Andrés Muñoz Machado con un capítulo sobre los mecanismos de control de gestión de las Administraciones públicas. Estas técnicas han tomado protagonismo en la gestión pública a partir de la modernización de la Administración pública a fin de imprimir a su funcionamiento una mayor orientación a objetivos. Muñoz Machado parte de un estudio de los principios fundamentales del control de gestión tales como identificabilidad, mecanismos de rectificación o inmediatez de los datos. Tras este análisis, el autor centra su atención en las principales técnicas empleadas en la actualidad y los medios de aplicación en la Administración. En primer lugar, estudia las técnicas orientadas a controlar los mecanismos de trabajo de las organizaciones para apoyar la toma de decisiones de la dirección, tales como el Cuadro de Mandos y el Cuadro de Mandos Integral. Finalmente, se analizan modelos de gestión y control de calidad, que han tomado protagonismo en los últimos años para mejorar el funcionamiento y la satisfacción de los ciudadanos. Se centra en los principales modelos de excelencia que se aplican en España (EFQM, CAF, FUNDIBQ), y los compara con uno de los sistemas más empleados, el modelo ISO. El capítulo incluye uno de los mecanismos por excelencia del control de calidad para las Administraciones públicas, una carta de servicios, en este caso la del Instituto Nacional de Administración Pública.

Este libro es un manual que ofrece una serie de aportaciones interesantes para los estudios de administración y gestión. Si bien es cierto que, como ocurre en las obras de este tipo, las aportaciones teóricas no son su principal aportación, sí aproxima a los interesados en la materia a una serie de herramientas técnicas, que no se suelen abordar en las obras del género. La obra presenta un enfoque económico a la crisis del estado y a las principales líneas de acción desarrolladas como respuesta por el sector público. En lo que se refiere a los

desafíos del sector público para el siglo XXI, la atención se centra en los aspectos de las ineficiencias existentes en la acción pública, así como en los mercados. Esta aproximación acerca de la relacionalidad del Estado, se ve complementada por las dinámicas que limitan la capacidad de acción del estado tradicional como los procesos descentralizadores y la globalización.

Todos estos factores condicionantes son examinados desde la teoría económica, especialmente en lo que respecta a la relación del estado con el mercado, como instituciones fundamentales del crecimiento y la distribución económica. Las necesidades de la acción pública son la mejora en la provisión de bienes y servicios, especialmente en las áreas estratégicas que puedan implicar el desarrollo económico. La acción del Estado debe desarrollarse en áreas más extensas en lo que se refiere a volumen presupuestario con una reducción significativa de sus ingresos. Por ello la principal reforma, vista desde la lógica de la economía, es la de desarrollar acciones más eficaces y eficientes a través de un mayor control y previsión del gasto y de la gestión de las organizaciones públicas. Este cambio en los parámetros tradicionales de la acción pública hace necesarias las reformas en su propia estructura interna, en el papel del personal de su personal y en los procesos de trabajo.

Por otro lado, el papel del sector público se ha desplazado de la producción de bienes y servicios a la coordinación, planificación y provisión de los mismos a través de la colaboración con actores privados. Es por ello necesario el conocimiento de los principales medios de colaboración con la iniciativa privada, que en muchos sectores puede aportar recursos técnicos y económicos que serían demasiado costosos.

En definitiva, este libro aporta una serie de aspectos necesarios y útiles para el estudio de las organizaciones públicas, en un momento en el que su papel está redefiniéndose. En primer lugar, por la importancia del sistema económico a la hora de definir las políticas públicas, lo que hace que la comprensión de este sistema sea necesaria para su análisis. En segundo lugar, el conocimiento de instrumentos que generalmente no se estudian en la bibliografía tradicional de la Ciencia de la Administración, permite aproximarse a otros instrumentos de gestión que se emplean en la actualidad en la mayoría de las organizaciones públicas, y ello con la aportación de un grupo de prestigiosos profesores del área de Economía Aplicada, expertos y dedicados también al estudio tan necesario de la gestión pública, desde otras perspectivas científicas, ya que aquélla permite un análisis pluridisciplinar.

Sergio JIMÉNEZ MEROÑO

BENEDETTO, Maria de (coord).
Instituciones, Políticas y Administraciones. Ocho países al análisis
Roma: Departamento de Instituciones Políticas y Ciencias Sociales de la Universita Roma Tre y G. Giappichelli Editore, 2005.

La aceleración del proceso de integración europea ha introducido en los estudios sobre las instituciones políticas nuevas hipótesis de investigación junto a aquellas más tradicionales de la comparación, ligadas a la circulación y a la ósmosis de normas e instituciones. Tales hipótesis se desarrollan en el marco de la «convergencia progresiva» (D'Alberti), de los ordenamientos jurídicos nacionales en un sistema unitario de principios, normas y valores, reglas y soluciones institucionales constituido por el ordenamiento comunitario, que se caracteriza por el impulso hacia la construcción de sistemas estatales descentralizados en consonancia con el principio de subsidiariedad.

Así, la originaria prospectiva «contrastativa» (Cassese) de los ordenamientos que presentan tradiciones so-

ciales, jurídicas y políticas heterogéneas, se ha venido modificando a continuación de la multiplicación de modelos de reforma que, en estos años, han afectado e interesado muy especialmente a la estructura de los Estados, al funcionamiento de las instituciones, las dinámicas, los procesos y las obligaciones de las Administraciones.

Con el objetivo de recopilar algunas de estas cuestiones surge la idea del trabajo editado en este libro, tomando como referencia un estudio realizado entre 2003 y 2004 por el Departamento de Instituciones Políticas y Ciencias Sociales de la Universita Roma Tre, bajo el título de «*Evolución de los sistemas constitucionales y administrativos europeos*».

En este estudio, como en la edición escrita que presenta este libro se abordan asuntos como: los procesos de descentralización política y las reformas constitucionales; las relaciones entre Parlamentos nacionales, constituciones y poderes locales; los sistemas de justicia; las modalidades de financiación en sistemas descentralizados; la participación en las fases *top-down* y *bottom-up* en la toma de decisiones de carácter comunitario; la distribución de competencias legislativas y administrativas entre los distintos niveles de gobierno y sus vínculos administrativos; las relaciones entre el Ejecutivo y la Administración, con una especial atención a la dirección pública y la coordinación interministerial y los procesos de mantenimiento de las reformas.

Como resultado del estudio aparece un ámbito de investigación en si mismo, en función de los asuntos más interesantes a indagar, a través del estudio comparado, algunas indicaciones sobre las «consonancias y disonancias» (Recchia) de los sistemas institucionales en relación a la progresiva afirmación del proceso de integración comunitaria. En esta dirección camina el análisis y la reflexión institucional sobre el nivel «macro» (en la parte primera de la obra, centrada en las reformas constitucionales), que se conjuga con aquellos de nivel «micro» (administrativos, reflejados en la parte segunda), culminando el estudio con una propuesta de síntesis seguida de una lectura de corte politológico, a modo de conclusiones.

Por lo que respecta a los países objeto del estudio comparado, han sido analizados los casos de Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Polonia, España y Hungría. La elección, según plantea la coordinadora del estudio y de la edición, ha estado guiada, además de por la relevancia de sus tradiciones y trayectorias en el marco de la Unión Europea, por intereses concretos relacionados con alguna particularidad de los mismos concerniente a algún aspecto de sus sistemas institucionales referente al perfil de las organizaciones territoriales y de las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno central y la Administración local. Podríamos añadir también el interés en función de su estructura político-administrativa y de sus trayectorias históricas, ya que se añaden países que representan las diversas trayectorias de democratización, estructura y composición del Estado, así como de su integración en la Unión Europea.

El estudio confronta los múltiples y diversos sistemas así como los modelos nacionales y regionales más paradigmáticos a la hora de implementar las políticas y las normativas europeas y cómo éstas, a su vez, generan nuevos modelos y sistemas sobre los ya establecidos en las relaciones de gobiernos multinivel, así como en las relaciones intergubernamentales.

El uso del análisis comparado a través de una serie de indicadores y variables estandarizadas en la Ciencia Política y en el análisis de políticas públicas en el marco de la Unión Europea permiten esclarecer la intrincada complejidad de la que hablamos cuando nos referimos a la integración política de los Estados de la Unión. La heterogeneidad de modelos, idiosincrasias y culturas político-administrativas de cada uno de estos países presentan un reto apasionante para investigadores, académicos y profesionales de la Administración pública.

Las reflexiones finales con las que concluye el estudio se podrían resumir en las siguientes: Los autores se preguntan si la UE será capaz de soportar la convivencia de «tres Europas», refiriéndose a los tres niveles de gobierno (la Unión, los Estados y las regiones), cada uno con su propia tradición y dinámica política. Una segunda interrogante devenida de esta primera, sería preguntarse cuál de estos tres niveles de gobierno tendería a reforzarse más en detrimento de las otras dos. Por último, emerge la cuestión de las consecuencias de

estos planteamientos y de dichas transformaciones en los respectivos ordenamientos constitucionales, así como en las instituciones político-administrativas internas de cada uno de los Estados, planteando otros interrogantes de máximo interés como por ejemplo: ¿Conducirá la crecida del poder supranacional a un posterior redimensionamiento de la soberanía estatal? ¿Serán las regiones capaces de legitimarse como tercer nivel homogéneo de gobierno? ¿Y los efectos en las relaciones entre la clase dirigente y la Administración pública? Todas estas incógnitas finalizan con la propuesta de una pregunta aún más compleja y de especial relevancia: ¿Tienden los sistemas estatales europeos a converger hacia modelos homogéneos de organización político-administrativa?

Lógicamente no todas las preguntas quedan contestadas en este estudio pero sí se alcanzan algunas conclusiones que abren nuevos debates. Una de ellas, a la que llegan los autores es, precisamente, a identificar una tendencia más o menos pronunciada a suavizar las diferencias clásicas entre modelos de estado centralizados y descentralizados. Si bien es cierto que las trayectorias y los condicionantes históricos de cada uno de los países dejan una impronta clara en los pilares básicos sobre los que se asienta el modelo de estado de cada país, no es menos cierto que la integración europea, la globalización y la aparición de una cada vez más fuerte entidad supranacional, ha obligado a adaptarse a los Estados suavizando las barreras tópicas de lo entendido por los estudios clásicos como estado centralizado o descentralizado. Según los autores, esto se ha visto en, por un lado, una cierta federalización en los aspectos externos, aumentando los escenarios de colaboración y cooperación con otros Estados, y hacia el interior abriendo espacios a las formas de gobierno local. A pesar de esta tendencia, la federalización no parece afectar a los esfuerzos por estabilizar y reforzar la concertación entre los varios niveles de gobierno. De hecho, «cuanto más progresan las competencias a muchas entidades territoriales (unitario, descentralizado y federal), mas se ve necesario reforzar las relaciones entre múltiples interlocutores del sistema». Concluyen, por tanto, los autores, que la estructura federal o cuasifederal o, dicho de otro modo, el reconocimiento de importantes márgenes de autonomía, facilita la estabilidad de este modelo.

Respecto al análisis de la evolución de los sistemas jurídico-administrativos y los efectos de la implantación de la normativa comunitaria en instituciones y órganos clave de las democracias liberales, tales como el Parlamento y los órganos de control constitucional, dada la heterogeneidad de modelos y sistemas que en cada país de la UE habitan, resaltan, como tendencia general en los países objeto de estudio, una preferencia por el bicameralismo en casi todos ellos, aunque con numerosas diferencias. Sí observan, por el contrario, una línea homogeneizante en relación al papel de la jurisdicción constitucional, que adquiere un especial protagonismo en dirimir las competencias entre los poderes del Estado y entre éstos y los poderes regionales. Asimismo, se comprueba un mayor protagonismo de los órganos de control constitucional en los aspectos más «políticos», conduciendo a una cierta judicialización de la política.

Javier LORENZO RODRÍGUEZ