

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 34, marzo de 2024
Monográfico: Gobernanza multinivel de los bienes comunes y sostenibilidad ambiental
Sección: RECENSIONES
Recibido: 16-01-2024
Modificado: 17-01-2024
Aceptado: 17-01-2024
Publicado: 01-03-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11338>
Páginas: 123-126



Referencia: Paleo Mosquera, N. (2024). Jorge Hernández-Moreno y Cristina Ares Castro-Conde (coords.): *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 123-126.
<https://doi.org/10.24965/gapp.11338>

Jorge Hernández-Moreno y Cristina Ares Castro-Conde (coords.): *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*

Paleo Mosquera, Natalia

Universidade de Santiago de Compostela. Departamento de Ciencia Política y Sociología (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6777-8894>
natalia.paleo.mosquera@usc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Natalia Paleo Mosquera es doctora en Ciencias Políticas. Profesora del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Santiago de Compostela e integrante del grupo de investigación Armela (<http://www.redearmela.org>). Sus ámbitos de especialidad hacen referencia al análisis de las políticas públicas, la igualdad de género y los gobiernos locales.

RESUMEN

Recensión del libro coordinado por Jorge Hernández-Moreno y Cristina Ares Castro-Conde, *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. Instituto Nacional de Administración Pública. 2023, 368 pp.

PALABRAS CLAVE

Administración Pública; modernización administrativa; gobernanza multinivel; Unión Europea.

ABSTRACT

Review of the book coordinated by Jorge Hernández-Moreno y Cristina Ares Castro-Conde, *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. Instituto Nacional de Administración Pública. 2023, 368 pp.

KEYWORDS

Public administration; administrative modernisation; multilevel governance; European Union.

Los múltiples procesos de cambio en los cuales se encuentran inmersas actualmente las Administraciones públicas españolas y su necesaria modernización constituyen el hilo conductor de esta obra colectiva, coordinada por Jorge Hernández-Moreno, investigador del Instituto de Políticas y Bienes Públicos, y Cristina Ares Castro-Conde, profesora de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela. Se trata de un tema que durante los últimos años ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia. En parte porque los retos sociales a los cuales deben responder nuestras Administraciones son cada vez más complejos y, en parte también, porque determinadas reformas administrativas consideradas esenciales en España desde hace décadas no han sido aún llevadas a cabo y ello dificulta enormemente el buen funcionamiento y la capacidad de respuesta y adaptación de nuestras Administraciones. Además del interés que suscita la temática abordada, otro aliciente inicial del libro se encuentra, sin duda, en el magnífico elenco de las autorías de reconocido prestigio académico o profesional que participan en su elaboración. Se trata de un amplio equipo

multidisciplinar que consigue aportar una mirada poliédrica y compleja sobre los principales desafíos que deben afrontar necesariamente las Administraciones públicas en España.

La obra está conformada por trece capítulos, que se dividen en tres grandes bloques. En el primer bloque se abordan las características del sistema político-administrativo multinivel español y los desafíos que para el mismo implicó la gestión de la pandemia de la COVID-19. En el capítulo 1, Mario Kölling y Jorge Hernández-Moreno comienzan examinando la evolución durante las últimas décadas del papel de los Gobiernos subnacionales en la gobernanza multinivel (GMN) de la Unión Europea, situando el foco en el impacto ocasionado por los dos principales mecanismos de la respuesta europea a la pandemia; esto es, el fondo Next Generation EU y el Marco Financiero Plurinacional 2021-2027. Su análisis muestra cómo ambos instrumentos han contribuido a reducir el poder discrecional de los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones de la política de cohesión de la Unión, fortaleciendo así una tendencia que ya existía previamente.

Seguidamente, en el capítulo 2, Jorge Hernández-Moreno y Jean-Baptiste Harguindeguy analizan el funcionamiento del modelo territorial español durante la crisis ocasionada por la COVID-19. Se muestra que, si bien en un primer momento la gestión de la pandemia –cuando había un mayor nivel de contagios y fallecimientos– fue centralizada por el Gobierno estatal, a medida que la situación sanitaria mejoró los Ejecutivos autonómicos fueron adquiriendo protagonismo en la toma de decisiones. En el marco de dicho proceso, según los autores, el sistema español de relaciones intergubernamentales demostró una gran capacidad de adaptación al contexto de crisis e, incluso, podría haber salido fortalecido, especialmente los mecanismos institucionales de coordinación y cooperación vertical.

En el segundo bloque, compuesto de cinco capítulos, se aborda la adaptación de las Administraciones territoriales españolas a la implementación de las políticas públicas de la UE. En el capítulo 3, Cristina Ares analiza el impacto que podría tener el instrumento Next Generation EU en la reforma de las Administraciones españolas. La autora considera que el marco financiero plurianual iniciado en 2021 constituye una coyuntura crítica para España en materia de modernización administrativa. Ello tiene que ver con diversos aspectos como, por ejemplo, la atribución de mayores capacidades administrativas a las burocracias nacionales en la elaboración de las políticas europeas, la incorporación de nuevos mecanismos de control financiero y político o que el plan de recuperación y resiliencia español contiene compromisos específicos en materia de modernización administrativa y la propia Comisión Europea ofrece asistencia a los diferentes países para el diseño de dichas reformas. Teniendo en cuenta que las Administraciones públicas españolas tienen grandes dificultades para satisfacer las demandas actuales tanto de la UE como de su propia ciudadanía, el contexto presupuestario y político descrito minuciosamente por la autora podría propiciar que se llevaran a cabo pasos importantes en la transformación de dichas burocracias.

En el capítulo 4, Rafael Jiménez analiza la evolución de las capacidades administrativas de las Administraciones autonómicas desde su creación. A través de la formulación de diez hipótesis (ideas fuerza), se realiza un análisis crítico sobre cómo la Administración del Estado, propia de un sistema centralista, no ha sido sustituida por estructuras gubernamentales y administrativas de nuevo cuño, que hayan hecho de la agilidad y efectividad su norma de funcionamiento. Al contrario, según este autor, las Administraciones autonómicas se han configurado como *repeticiones anodinas*, pero con menor tamaño, con capacidades institucionales y administrativas muy endeble y con un elevado grado de politización. De este modo, el *quid de la cuestión* –a la cual no se le presta la atención debida– es si las comunidades autónomas disponen realmente de las capacidades administrativas necesarias para poder ejercer el autogobierno de forma adecuada.

A continuación, en el capítulo 5, Carmen Navarro y Moneyba González profundizan también en la capacidad institucional y administrativa, pero en este caso de los Gobiernos municipales. Las autoras identifican cuáles serían los elementos constitutivos de la capacidad institucional de las Administraciones locales para la captación y ejecución de fondos europeos y analizan empíricamente su presencia en una muestra de municipios de la Comunidad de Madrid. Este capítulo, además de visibilizar la singularidad del universo local, aporta un conocimiento que puede ser valioso a la hora de diseñar estrategias dirigidas a fortalecer la capacidad institucional de los ayuntamientos.

Seguidamente, en el capítulo 6, Roberto Fernández y Simón Rego sitúan la perspectiva de análisis en los órganos de control externo autonómicos (OCEX) y su vinculación con el ejercicio de los fondos de la Unión. Tras analizar las principales características institucionales de estos órganos, los autores explican cómo estos han ido evolucionando de la mano de las sucesivas crisis experimentadas desde la Gran Recesión de 2008 y cómo progresivamente ha ido adquiriendo mayor relevancia el control sobre los resultados e impactos de los programas de intervención pública. De este modo, el control externo se erige como una cuarta línea de defensa en la transición del cumplimiento al rendimiento en la auditoría de los fondos europeos.

Finalmente, cierra este segundo bloque Cristina Monge analizando el desafío de la crisis climática y la transición ecológica. Se trata de una problemática cuyo abordaje necesariamente requiere pensar y actuar simultáneamente a nivel global y local. A través del análisis de tres ámbitos de actuación directamente relacionados con su gestión, como son la aplicación de la Agenda 2030, la ordenación del territorio y la compra pública verde, la autora muestra que es imprescindible avanzar en la creación de estructuras de cooperación multinivel, interseccionales y multicolor, en las cuales las Administraciones regionales y locales puedan ejercer un papel de liderazgo conjuntamente con otros actores sociales, económicos y de creación de conocimiento.

Por último, en el tercer bloque se analizan algunos desafíos clave de las Administraciones públicas frente a la ciudadanía de la próxima generación. En el capítulo 8, Daniel Catalá-Pérez aborda la necesidad de incorporar la evaluación como una práctica sistémica y sistemática en el proceso de elaboración de políticas públicas en España. En este sentido, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno español en abril de 2021 incluyó el refuerzo de la evaluación de las políticas como una de las reformas imprescindibles para modernizar nuestras Administraciones públicas, lo cual supuso un impulso para avanzar en la construcción de un sistema público de evaluación en España. No obstante, también ha servido para poner de manifiesto los múltiples retos presentes en este ámbito como son la necesidad de promover una cultura de evaluación, la utilización de los resultados de las evaluaciones, la mejora de las metodologías y criterios utilizados, la asignación de los recursos necesarios para evaluar, etc. A través del análisis de una serie de experiencias en materia de evaluación, el autor proporciona algunas claves para afrontar dichos desafíos.

Seguidamente, en el capítulo 9, Silvia Díez centra su análisis en la contratación pública en el Estado autonómico. La autora realiza una tipología de las diversas estructuras organizativas que participan en la contratación pública en España basándose en las diferentes funciones que tienen atribuidas e identifica algunas de las cuestiones que son objeto de mayor controversia en la práctica. Tras abordar distintos factores que afectan a la adecuada gestión de la contratación pública, se plantea la necesidad de una mejora del marco regulador y la creación de estructuras de cooperación horizontal con el fin de unificar criterios y evitar interpretaciones contradictorias. Así mismo, se concluye que es necesario dar pasos hacia una mayor especialización y profesionalización del personal responsable de las compras públicas.

El siguiente desafío abordado por María Ángeles Abellán y Gonzalo Pardo tiene que ver con la rendición de cuentas, considerada un elemento central de la gobernanza democrática. Concretamente, en el capítulo 10 se analizan los instrumentos de rendición de cuentas de España, Italia y Francia mediante la presentación de informes periódicos en perspectiva comparada. Los autores encuentran similitudes entre estos casos en términos de voluntad política, de buen gobierno y transparencia en la actuación de los poderes públicos, siendo los tres Gobiernos proactivos a la hora de suministrar información. No obstante, también existen diferencias en relación con los enfoques adoptados en cada país. Mientras que en España la rendición de cuentas tiene como principal objetivo la legitimidad política y la confianza institucional, en Italia predomina un enfoque más jurídico, orientado al control y vigilancia de la implementación de los derechos, y en Francia se pretende fundamentalmente controlar los avances en el proceso de modernización político-administrativa del Estado, caracterizándose por un enfoque de proximidad.

En relación con este último desafío, en el capítulo 11, Gema Pastor, Bernabé Aldeguer y María José García-Solana realizan un balance sobre la transparencia pública estatal en España. Tras diez años de vigencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, estos autores analizan los principales retos institucionales que presenta esta política pública. Asimismo, se plantean una serie de propuestas de reforma, orientadas fundamentalmente a mejorar la legislación vigente, modernizar su modelo institucional y a implantar un sistema de evaluación que ayude a medir los resultados e impacto real de la política de transparencia. Una cuestión importante que también se resalta en este capítulo es la necesidad de situar el foco en la brecha digital, abordando las dificultades que enfrentan los colectivos más vulnerables.

A continuación, María Elicia Cortés realiza un análisis crítico sobre los instrumentos y metodologías para incorporar la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas. En primer lugar, la autora muestra que hay diversas barreras –relacionadas con la edad, el género, la raza, la desigualdad de recursos o la brecha digital– que generan desigualdades en el acceso a la participación ciudadana y como estas pueden estar vinculadas al diseño e implementación de los propios procedimientos de participación. En segundo lugar, se identifican también cinco posibles tendencias y un conjunto de retos que debieran abordarse con el objetivo de reducir las brechas entre la ciudadanía y generar una participación más democrática.

Finalmente, Enrique Benítez cierra el bloque abordando la automatización de la gestión como un mecanismo de mejora administrativa. De este modo, el autor plantea que las Administraciones públicas deben adaptarse necesariamente a los cambios derivados del desarrollo de la transformación digital y tecnológica, pero siempre garantizando los derechos de la ciudadanía y mejorando la eficacia de los servicios digitalizados. Para ello, el autor propone una serie de premisas de partida que deberían asumir las Administraciones públicas, como son la aprobación de una normativa de referencia adecuada, la formación de su personal, el seguimiento de los resultados del uso de las nuevas aplicaciones y la transparencia en la publicidad de los resultados.

En definitiva, se trata de una obra coral en la cual encontramos un amplio y rico espectro de enfoques y perspectivas sobre los múltiples retos y desafíos que deben enfrentar nuestras Administraciones públicas en un contexto de gobernanza multinivel y en una época de grandes transformaciones sociales, políticas y económicas. La multidisciplinariedad, el alcance de las cuestiones abordadas y la notable calidad de todas las aportaciones del libro constituyen puntos fuertes que necesariamente deben ser destacados. En este sentido, su lectura puede ser de gran interés para todas aquellas personas que tanto desde el ámbito académico como desde la práctica profesional o política se dedican a estos temas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Hernández-Moreno, J. y Ares Castro-Conde, C. (coords.) (2023). *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).