



*El sistema político local:
un nuevo escenario de
gobierno*

ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco J. Edit. Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1997. 559 págs.

El Gobierno Local, tradicionalmente marginado en los estudios de Ciencia Política y de la Administración, va cobrando cada vez más interés por parte de los especialistas del área citada. La monografía editada por los Profesores Carlos R. ALBA y Francisco J. VANACLOCHA es un claro exponente de tal tendencia. Un total de diecinueve autores llevan a cabo un repaso de los distintos elementos que componen el Gobierno Local, tales como: sistema electoral, nuevas formas de gestión, políticas organizativas, presupuestación, gestión, políticas públicas, régimen jurídico, élites, etc. La obra se divide en tres bloques temáticos, estando el primero dedicado a la perspectiva teórica y comparada, el segundo, al caso español y el último a notas adicionales relativas a fuentes de investigación y bibliografía sistematizada.

I

Dentro de la perspectiva teórica y comparada Carlos R. ALBA, Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, introduce a los lectores en los diversos modelos politológicos elaborados en torno al Gobierno Local: el pluralista, de origen liberal, centrado en la educación democrática, cercanía al ciudadano y participación. El de la *Public Choice* o elección

pública, de BUCHANAN y NISKANEN, elaborado desde la óptica de la Nueva Derecha, crítico con la excesiva burocratización municipal y monopolización anticompetitiva de los servicios públicos municipales. Por último, se describen las últimas teorías marxistas, que entienden el Gobierno Local como una reproducción a escala reducida de las fuerzas dominantes (de explotación) en las escalas nacional e internacional.

A un contexto de «crisis del Estado de Bienestar» se asocian fenómenos tales como la racionalización de las políticas públicas y el incremento de las fórmulas evaluativas¹, conocidos ya desde los primeros ochenta y que inciden en la posición de los niveles locales respecto de otras Administraciones Públicas, así como en la organización de la prestación de servicios, sobre la gestión de las políticas públicas y también en la evolución de la participación ciudadana dentro del sistema democrático local. A esta cuestión aludirán John R. GREENWOOD y David J. WILSON, analizando en su capítulo dedicado a «El Gobierno Local y su proyección de mercado» las experiencias británicas relativas a las concesiones de servicios públicos² y que arrojarán unos resultados más insatisfactorios de lo previsto por el Gobierno Conservador, especialmente en lo que se refiere a la calidad de ejecución del servicio.

Entrando en la óptica de los estudios comparados, Michael GOLDSMITH y Kenneth NEWTON³ (Profesores de la Universi-

¹ Véase Christopher POURT, *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1993.

² A través del *Compulsory Competitive Tendering*, puesto en marcha en Inglaterra y Gales, a través de la Ley del Suelo y la Planificación del Gobierno local de 1980, ampliada por las leyes de Gobierno Local de 1988 y 1992.

³ Pp. 37 a 71.

dad de Salford y Essex, respectivamente) examinan un amplio conjunto de países: Suecia, Noruega, Dinamarca, Italia, Francia, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Manejando datos procedentes de la OCDE y de la Unión Internacional Municipal, contraponrán el grado de autonomía, distribución de funciones, y capacidad del Gobierno Local para influir en decisiones procedentes de niveles de gobierno superiores, de los distintos países. Así se constatará la desfavorable situación que supone la aplicación del principio *ultra vires* en el caso británico; las variaciones en el clásico modelo centralista francés, en el regionalista sistema italiano y el complejo, pero muy asegurador de la autonomía local, sistema alemán.

Se señala el desarrollo de los distintos niveles competenciales a través de la comprobación de los porcentajes de gasto respecto del PIB que corresponde al Gobierno Local en cada país (oscilando el mínimo en un 11% para Francia y el máximo en un 70% para Dinamarca). En el ejercicio competencial, se advertirán las formas de control por parte de niveles superiores de gobierno, así como el acceso de los gobiernos locales a los centros de toma de decisiones. Otras cuestiones como la organización de los consejos de gobierno, con número variable de miembros (proporción número de miembros-población), dedicación plena o parcial, gama de cargos electos, etc., también son objeto de estudio. Dentro del análisis electoral se describe el grado de importancia de los partidos políticos, de participación, de confrontación y consenso. Por otra parte, la variabilidad en los tipos de ejecutivo es muy alta, distinguiendo diversas formas básicas: comités (Nueva Zelanda y Australia), alcalde comisionado (Francia, Noruega, Suecia, Dinamarca e Italia),

consejo —comisión— junta de control y consejo-gestor (propio de los EE.UU. y algunos *Länder* alemanes) ⁴. La última cuestión de interés del capítulo versa sobre las nuevas formas de participación local (asociacionismo vecinal, sindical, etc.) Dentro de este mismo enfoque, Mario CACIAGLI, de la Universidad de Florencia, centrará su capítulo en la política financiera, marco institucional y élites de Gran Bretaña, Francia, República Federal de Alemania, Italia y España, incidiendo en la reestructuración de los años setenta y ochenta (con medidas más o menos afortunadas para reducir la fragmentación municipal) ⁵. En la referencia a las finanzas locales, se apunta la insuficiencia generalizada de los gobiernos locales para auto-financiarse, en un ritmo de gasto muy superior al de ingresos. Así se observa un complejo sistema impositivo local en Francia, aunque insuficiente, la desaparición de la imposición local en Italia desde 1972, la existencia de las *grant-in-aid* británicas, con dependencia financiera muy elevada de los municipios y condados respecto del Estado; las fuertes prerrogativas fiscales de los *Länder* alemanes, aunque con capacidad de auto-financiación de sus municipios en torno a un 30%. En el tratamiento de las élites, introduce un conjunto de cifras de lo que se pudiera denominar «clase política local», desde la nutridísima italiana a la

más exigua británica. Se indaga en su forma de nombramiento, grado de representatividad y extracción social.

Concluye el apartado de perspectiva teórica Antonio NATERA, Profesor de la Universidad Carlos III, que aborda la situación de las élites locales, empleando diversos pautas teóricas procedentes de los estudios de liderazgo norteamericanos ⁶. Especialmente se circunscribirá a la figura del alcalde, poniendo de manifiesto diversos elementos que darán lugar a una tipología de liderazgo local (pasivo —reactivo; activo— anticipatorio; autónomo respecto de los actores que influyen en el Gobierno local; libertad relativa respecto de las instituciones, etc.).

II

En el segundo bloque, dedicado a la realidad española, sobresale con gran brillantez el capítulo de Guillermo MÁRQUEZ CRUZ, Profesor de la Universidad de Santiago de Compostela, acerca del proceso de transición política del gobierno local español ⁷. Desde un enfoque plenamente interdisciplinar (politológico, jurídico, histórico, sociológico, etc.) se aborda el proceso de transición política en el gobierno local español por primera vez, con gran profundidad, documentación, multiplicidad y fiabilidad de fuentes. Remontándose a las diversas transiciones de régimen que se han producido en España (abundantísimas desde 1808 hasta la Guerra Civil), aborda la transición a la actual democracia, entendiéndola como transición de pacto (frente a la reformista en la implantación de la 2.ª República, la revolucionaria en la zona republicana en plena contienda civil y la autoritaria de Primo de Rivera y especialmente Franco). Divide la época considerada en diversas fases: tardo-franquismo, que incluye los dos

gobiernos de Arias Navarro, post-franquismo, que englobaría los gobiernos de Adolfo Suárez, y la fase de normalización, que se inicia con la llegada del PSOE al poder en octubre de 1982 y aún inacabada en la actualidad. El proceso se observará desde una triple perspectiva: el de la agenda o calendario de reformas políticas de cada uno de los actores implicados; el de los instrumentos jurídico-políticos puestos en marcha para ello y la continuidad o renovación de las élites locales a lo largo del espacio temporal investigado.

Otros autores abordan esta evolución de la Administración Local española enfatizando la dinámica de relaciones intergubernamentales. Es el caso de Rafael BAÑÓN, Juan Antonio RAMOS y Manuel TAMAYO, Profesores del Instituto Ortega y Gasset. Distinguiendo tres fases desde 1975 a la actualidad, de institucionalización, implantación y de profundización de las Relaciones Intergubernamentales, el Estado español deriva del centralismo a un sistema de competencias compartidas, que con los últimos pactos de gobernabilidad camina hacia un esquema cuasifederal ⁸.

Posteriormente, la obra presenta un capítulo dedicado a la cuestión de las élites locales españolas, tratadas por Joan BOTELLA y Jordi CAPO, Profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona y de la Universidad Central de Barcelona, respectivamente. Se profundiza en la evolución de las élites desde las primeras elecciones municipales democráticas, en 1979. Muchos de los antiguos alcaldes y concejales se integrarán en UCD y AP, y otros en listas independientes. La política local se nacionalizará, con una mayor presencia de los partidos de nivel nacional en las elecciones locales. Poco a poco, especialmente, en las elecciones de 1983, se produce una fuerte renovación de élites, con entrada de dirigentes jóvenes (espe-

⁴ De gran importancia la «Asociación Internacional de Gestión Urbana», que ha provisto a las principales ciudades norteamericanas de un «modelo de Carta de Ciudad», en la que se regulan las relaciones entre Gerente y Consejo.

⁵ Reducción del número de *Gemeinden* y *Kreisen* (municipios y comarcas) en la República Federal de Alemania; Estado Regional en Italia desde 1970 y nuevo régimen local con la Ley 142/1990; paso del modelo centralista de Estado del Franquismo al actual Estado de las Autonomías en nuestro país; diversas medidas incentivadoras de la colaboración intermunicipal en Francia e introducción de la Región, así como organización de las áreas metropolitanas (*communautés urbaines*), durante los años ochenta y noventa; eliminación de áreas metropolitanas, por parte del Gobierno Conservador británico en 1986 y fracaso de la Comisión Banham, para eliminar el nivel de condado del sistema local británico. Aplicado al caso británico es de interés Christopher PYCROFT, «Restructuring the Local Government. The Banham Commission's failed historic enterprise». *Public Policy and Administration*, n.º 10.1, p. 44.

⁶ BARBER, KETS DE VRIES y MILLER.

⁷ De gran interés Guillermo MÁRQUEZ CRUZ, *O Gobierno local en España: procesos de transición y normalización política*. Escola Galega de Administración Pública. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela, 1995. Obra que puede ser considerada como un hito en cuanto a la elaboración de un enfoque para la Ciencia Política y de la Administración.

⁸ Los autores no exhiben carácter crítico ante este fenómeno, no abordando cuestiones como la solidaridad interterritorial ni las fuertes desigualdades en el actual desarrollo competencial.

cialmente encuadrados en el PSOE). La profesionalización de los políticos locales será cada vez mayor y dándose cada vez más el *cursus honorum* de cargos públicos, saltando de la administración local a la autonómica y a la del Estado e incluso, a viceversa⁹. Otros datos de interés son los relativos a la presencia femenina en las alcaldías, la división en grupos de edad, en estratos de profesiones y niveles de estudios, todos ellos ampliamente ilustrados con datos cuantitativos.

En lo referente a la cuestión electoral, destacan dos capítulos. El primero de ellos, elaborado por Lourdes LÓPEZ NIETO e Irene DELGADO SOTILLO, Profesoras de la UNED, aborda las características que hacen específicas las elecciones locales. Alude a la situación de sobrerrepresentación en que se encuentran los pequeños municipios, según la relación población-número de concejales. Una de las características propias de las elecciones locales es la existencia de listas independientes, que si bien se han ido reduciendo a lo largo del tiempo, éstas aún se mantienen. Otro elemento es la fluctuante participación, siempre por debajo de las legislativas. A través de diversas tablas de porcentajes, las autoras nos apuntan las variaciones de fuerzas que se han producido en los gobiernos locales españoles a lo largo del período democrático en que vivimos. Se profundizará a través de un análisis desglosado de participación por tramos de población, disminuyendo ésta a medida que aumenta el tamaño de los municipios.

Francisco J. VANACLOCHA, uno de los editores del libro, Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid, considera tres objetivos como prioritarios en caso de una posible reforma de las elecciones locales: búsqueda de efectos más proporcionales, ganar en la personalización de las candidaturas, y mejorar las condiciones de estabilidad de los gobiernos municipales. En cuanto a los efectos de proporcionalidad, el autor considera que la

fórmula D'HONDT, si bien es criticable en las legislativas, es válida en las elecciones locales, puesto que en cuanto el número de concejales llega a nueve, la proporcionalidad resulta ya muy elevada. La barrera legal mínima no parece tampoco negativa para los municipios, ya que apenas se han vertido quejas en este sentido. La idea de municipio como circunscripción única, tampoco parece ser cuestionada, ya que los distritos uninominales supondrían una fuerte quiebra de la proporcionalidad. La cuestión de la personalización de los candidatos frente a las disciplinas de partido ha sido objeto de debate en las elecciones legislativas de 1996 y se han propuesto dos soluciones: un sistema de gran complejidad técnica presentado por el PSOE, con doble voto, uno de ellos a partido en lista plurinominal y otro a candidato en distrito uninominal. El segundo, sugerido por el PP, aboga por listas abiertas y no bloqueadas. El autor, citando a DUVERGER y a NOHLEN entiende este último como el más justo y participativo. En cuanto a la cuestión de la gobernabilidad, la idea de un alcalde elegido directamente por el pueblo (conforme a un sistema presidencialista) si bien sería más estable, rompería con la coherencia de todo el sistema español (tanto nacional como autonómico), de carácter parlamentario. La figura de la moción de censura, admitida en el nivel municipal, primero jurisprudencialmente y posteriormente como hecho consumado por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985, no parece ser tan desestabilizadora como pareciera en un primer momento.

Relativo al ámbito de la organización interna el Profesor de la Universidad Complutense y Magistrado del Tribunal Supremo, D. Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, alude a cuestiones generalmente no tratadas en los estudios referidos a tal materia, como es el de las relaciones alcalde-pleno municipal, las reuniones informales del grupo político dominante en la corporación; la situación de la organización central de la Administración del Municipio, más allá de la Secretaría o la Intervención; la división territorial en distritos y, por último, el

sector público municipal. Del análisis se desprende una posición de poder absoluto en manos del alcalde, sin una verdadera definición reglamentaria¹⁰ de las competencias mínimas de personal tan relevante como pueden ser los directores de área. En cuanto a la descentralización del Municipio se hace hincapié en la limitada posición de las Juntas de Distrito como dinamizadoras de la representatividad ciudadana y como ejecutoras de competencias. BAENA DEL ALCÁZAR plantea ciertas soluciones alternativas que favoreciesen la participación (Consejos de Distrito con miembros elegidos por los vecinos, reuniones entre Asociaciones de Vecinos y Juntas de Distrito, con carácter voluntario y espontáneo). En cuanto al sector público municipal, aunque formalmente no se encuentre dentro de la organización del Municipio, éste puede marcar un gran protagonismo en la prestación de servicios públicos. El director gerente de una empresa municipal puede llegar a ser tan importante para el buen funcionamiento de una localidad como cualquier concejal adscrito a un área determinada. En términos generales, se hace necesaria una mejora de la coordinación, integrando a todos los directivos en las reuniones informales de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento y creando comisiones y subcomisiones con personal político y funcionario (ágiles y no burocratizadas) presididas por el alcalde y el teniente de alcalde.

Aborda, también, la cuestión de la estructura organizativa, María Isabel GUTIÉRREZ CALDERÓN, Profesora de la Universidad Carlos III de Madrid, desde la perspectiva de las teorías de la organización norteamericanas¹¹. Para dicha autora, los ayuntamientos ofrecen sobre el papel una organización contradictoria, con un

⁹ La candidatura de D. Miquel Roca al Ayuntamiento de Barcelona es un ejemplo evidente de esta tendencia.

¹⁰ Ha de tenerse en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 de 21 de diciembre declara inconstitucional parte del artículo 20 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que permitía la autorreglamentación orgánica de las Entidades Locales, quedando tal materia a disposición de las Comunidades Autónomas.

¹¹ Destacando en este sentido, Henry MINTZBERG, *La estructuración de las organizaciones*. Ariel. Barcelona, 1983.

aparato político, de fuerza tendente a la disgregación y que funciona de modo informal y un aparato burocrático, de integración, de carácter jerárquico, rutinario, especializado y de carrera. Pero en la realidad, la tan pretendidamente drástica diferenciación entre políticos y técnicos no se produce ¹², ya que el político (concejal) está generalmente al frente de una unidad administrativa, mientras que el técnico puede influir sobre decisiones políticas e incluso tomarlas (muchas veces disfrazadas de consideraciones técnicas). Lo más atractivo del capítulo es el estudio empírico realizado por la Universidad de Sevilla en noventa y ocho municipios andaluces. La autora nos muestra los datos a través de diversas tablas en las que se revela la frecuencia de delegaciones, relacionándolas con variables como el número de población, el grado de autonomía de cada una de ellas a la hora de tomar decisiones, los niveles de coordinación y colaboración interdepartamental, etc.

Luciano PAREJO ALFONSO, Profesor de la Universidad Carlos III, desarrolla la controvertida cuestión del régimen jurídico local, partiendo del definitivo reconocimiento de la autonomía local por parte de la Constitución de 1978 en sus artículos 137, 140, 141 y 142, detallada a través de la jurisprudencia constitucional ¹³ y el «carácter bifronte» de la legislación de régimen local (estatal y autonómico). El autor, tras enumerar y desarrollar las luces y sombras de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se opone a las voces que pretenden una mayor tutela administrativa de los Entes Locales, especialmente en el aspecto financiero ¹⁴. Por otra parte, tales intenciones no están

en la línea de la Carta Europea de la Autonomía Local, Derecho positivo español desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado. También se es crítico con el actual discurso de la Administración Única, ya que, en opinión de PAREJO ALFONSO, margina a los Entes Locales, dedicando su atención exclusivamente al escalón autonómico ¹⁵. La Administración Local es Estado, al formar parte de la organización territorial de éste, sin que las autonomías locales puedan vulnerarse desde una pretendida posición de superioridad de las Comunidades Autónomas. Sin autonomía no existe la descentralización territorial, ni la capacidad de gestión de Municipios y Provincias. Se eliminaría la posibilidad de participación ciudadana en una instancia básica como la local ¹⁶. Finalmente, se censura la falta de adaptación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, a la realidad local, tratándose de una norma diseñada, pensando en la Administración del Estado.

Joan SUBIRATS, Profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, alude a la especificidad de las políticas públicas locales, que no han conocido el incremento en cuanto a financiación, que desde 1977 ha experimentado el gasto público en términos generales, pasando de un 22% del PIB en dicho año, a un 44% en 1990. En cambio, el Gobierno Local sólo ha pasado de un 12 a un 14% en la gestión del gasto público. El autor considera que el protagonismo de los municipios durante los ochenta como catalizadores del impulso socio-económico (en un país con un nivel de desempleo sin comparación en la Unión Europea) ha de dejar paso al municipio como un actor más ¹⁷.

¹⁵ Las causas de esta situación se hallarían en una actitud de abandono por parte del Estado hacia los Entes Locales, indecisión de conducir el proceso autonómico hacia una descentralización a todos los niveles, concepción asumida por el Tribunal Constitucional de que la cuestión municipal es competencia prioritaria y «círculo de interés» de las Comunidades Autónomas.

¹⁶ Véase artículo 23 de la Constitución Española.

El sistema local es proveedor de servicios de consumo directo y observable por los ciudadanos (incluso de modo individualizable), frente a los de producción de niveles administrativos superiores. Sus políticas son de dimensión micro, frente a las macro (que buscan la contención del gasto público) de la instancia nacional, resultando frecuentes las tensiones entre el centro y la periferia. De tal modo, el Gobierno Local presenta una relación más directa con el ciudadano en la prestación de los servicios públicos, las burocracias locales son más flexibles y personalizadas que las centrales y realizan los cometidos menos brillantes del sistema.

Los tres últimos capítulos son estudios de casos concretos, aunque siempre con el referente nacional al fondo. En primer lugar, Isabel BAZAGA, Ernesto CARRILLO y Leticia DELGADO explican la situación de las economías locales en la Comunidad Valenciana. No perdiendo de vista fenómenos como la creciente urbanización de nuestro país, la crisis y endeudamiento de las Haciendas Locales y los recortes al Estado de Bienestar, los municipios valencianos han duplicado sus servicios públicos entre 1985 y 1991. Los autores presentan diez páginas de tablas e ilustraciones a lo largo del capítulo identificando las formas de provisión de tales servicios: ya sea directa (por la propia Entidad o mancomunadamente) ya sea indirecta, a través de empresas concesionarias, ONG's e incluso a través de voluntariado. Posteriormente Jaume MAGRE FERRÁN, Profesor de la Universidad de Barcelona, sintetiza en su capítulo el material de un trabajo publicado previamente ¹⁸ en torno a las mociones de censura al alcalde en Cataluña entre 1979 y 1994. Además de detallar el régimen legal de la moción de censura municipal ¹⁹, demuestra, fundamentándose en rigurosa do-

¹² Interesante Renate MAYNTZ, *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial. Madrid, 1994, pp. 71-92.

¹³ Emblemática la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.

¹⁴ Ya que éstos viven una situación de actuación tributaria en márgenes muy estrechos, dotación económica insuficiente, dependencia excesiva de las transferencias procedentes de Administraciones Superiores y gestión tributaria y financiera sometida a controles internos (intervención financiera) y externos (Tribunal de Cuentas).

¹⁷ Consideración fuertemente política.

¹⁸ Jaume MAGRE, *Las mociones de censura al alcalde en Cataluña*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Octubre de 1995.

¹⁹ Artículo 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, de 19 de junio.

cumentación empírica, que su empleo no ha desestabilizado excesivamente a las corporaciones catalanas. Siendo la moción de censura de elaboración partidista, ni ha aumentado el «coalicionismo», ni ha beneficiado a unas fuerzas políticas sobre otras. Por último, José Adrián GARCÍA ROJAS, Profesor de la Universidad de La Laguna, en el capítulo «Estructura y vida política de los gobiernos insulares canarios» arroja luz sobre la historia, régimen jurídico y funcionamiento de los Cabildos Insulares, realidad bastante ignorada por los estudiosos peninsulares. Con similitudes cercanas a la Diputación Provincial, la Isla se identifica mucho más con su población, atiende más servicios y es de elección más justa (cabeza de la lista más votada en las elecciones municipales dentro de la Isla). Posteriormente, siguiendo un esquema de análisis histórico similar al citado de Guillermo MÁRQUEZ CRUZ, muestra la evolución del equilibrio de fuerzas políticas en cada Isla del Archipiélago, así como las frecuencias de gobiernos mayoritarios, de coalición y en minoría y las causas de los cambios de gobierno (mociones de censura, rupturas de coaliciones, problemas internos del partido gobernante o búsquedas de nuevos apoyos para gobernar), en un ámbito en que la interacción política insular-regional ha ido en aumento frente a la nacional.

III

Se completa el libro con un tercer bloque de notas adicionales, de gran utilidad para los investigadores y personas interesadas en el mundo del Gobierno Local. Por una parte, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid y con cargo de Subdirector General de Cooperación con la Administración Local en el Ministerio de Administraciones Públicas, establece un catálogo de fuentes para el conocimiento de los gobiernos locales en España. Dentro de la Administración del Estado, además de las distintas Subdirecciones del MAP relacionadas con la Administración Local y el Instituto Nacional de Ad-

ministración Pública, el autor muestra un exhaustivo conocimiento de las fuentes aprovechables en el Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto Nacional de Estadística y Entes estatales adscritos al Ministerio de la Presidencia, tales como el Centro de Estudios Constitucionales o el Centro de Investigaciones Sociológicas. Por otra parte, aconseja a los investigadores acerca de los pasos adecuados en lo relativo a la documentación en las Comunidades Autónomas, tales como la posibilidad de acudir a las Direcciones Generales de Administración Local (el autor realiza un listado con su denominación y Consejería a la que se halla adscrita en cada Comunidad). Otro tanto lleva a cabo con las Escuelas de Administración Pública e Institutos de Estadística. También son objeto de detalle la Federación Española de Municipios y Provincias, junto con las diversas Federaciones Regionales; la Confederación Española de Cajas de Ahorros y el Banco de Crédito Local. De todo ello se averigua el grado de accesibilidad, la existencia de publicaciones periódicas, bibliotecas especializadas, bancos de datos informatizados, librerías, así como los campos de conocimiento a que se dedican.

Ester GARCÍA SÁNCHEZ presenta una bibliografía de obras dedicadas al estudio del Gobierno Local con un total de ochocientos cuarenta y cuatro títulos por orden alfabético y clasificados en áreas temáticas (tanto de un solo autor como de colaboraciones de varios, revistas, documentos de organismos oficiales locales, regionales, nacionales e internacionales). Los bloques en que se agrupan son «obras históricas, generales e introductorias» (con un total de veintidós obras para España y cuarenta de casos extranjeros); «perspectiva teórica y comparada» (con setenta y cuatro trabajos); estructuras políticas y administrativas (doscientos cincuenta y nueve títulos para España y ciento setenta para el extranjero); «dinámica política» (setenta y dos para el caso español y sesenta y cinco para casos extranjeros); «gestión y políticas públicas»

(diecisiete para España y ochenta para el extranjero), cerrando el listado con el apartado de «economía y hacienda locales» (con un total de cuarenta y ocho títulos españoles y treinta y tres extranjeros).

Para concluir, se puede considerar el libro editado por Carlos R. ALBA y Francisco J. VANACLOCHA como una obra de gran interés para todas las personas interesadas en el mundo del Gobierno y de la Administración Local, tanto por la importancia académica de las cuestiones tratadas como por la actualidad de éstas.

Pedro Luis PÉREZ GUERRERO
Universidad Complutense de Madrid



Corporaciones e intereses en la España actual: Un estudio de actitudes de los Representantes y Dirigentes de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía

JEREZ MIR, Miguel. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1995. 111 págs.

Esta obra recoge los resultados de una investigación, fruto de una encuesta muy completa, sobre las actitudes y las opiniones de los representantes y dirigentes de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, dentro del enfoque doble de los estudios clásicos de los grupos de interés así como de las teorías contemporáneas sobre corporativismo.

La orientación metodológica de la investigación que se comenta, como subraya el propio autor, enlaza con las preocupaciones intelectuales de los sesenta e inicios

de los años setenta en el antiguo Departamento de Derecho Político de la Universidad de Granada, dirigido entonces por el prestigioso profesor MURILLO FERROL, y conecta a su vez también con el precedente de la obra de Juan José LINZ y Amando DE MIGUEL *Los empresarios ante el poder público*, publicada en 1966 por el Instituto de Estudios Políticos de Madrid.

No obstante, a pesar de esos precedentes y de los muchos cambios acontecidos en España desde entonces, como señala en el prólogo el profesor José CAZORLA, en Andalucía la situación no se ha transformado tan sustancialmente como en el resto de España, ocupando aquella al igual que entonces el penúltimo lugar de las regiones españolas en materia de desarrollo económico.

Por otro lado, esta investigación no se ha realizado de forma aislada sólo en Andalucía, sino que se inserta y complementa con un proyecto más amplio sobre esta materia que abarca otras Comunidades Autónomas, financiado por la Comisión Nacional del Plan de Investigación Científica y Técnica, en el que participan especialistas de reconocido prestigio de varias Universidades españolas.

El estudio de las Cámaras de Comercio objeto de esta obra, no ha sido hasta fecha reciente un campo de análisis profundo por los estudiosos de la Ciencia Política en Europa, y en menor medida en España salvo la excepción para Cataluña del profesor Joaquín MOLINS, y de su colaboradora M.^a José AQUES insertándose como una variedad del asociacionismo empresarial.

Las razones de la actualidad e interés del estudio de las Cámaras son varias, y en particular la nueva realidad económica fruto de nuestra incorporación a la Unión Europea, y la vigencia de la nueva ley reguladora de éstas de 22 de junio de 1993.

Las Cámaras de Comercio son una manifestación del «precario tejido asociativo de nuestro país» en palabras del autor, que contribuyen a la actividad em-

presarial, y cuyo estudio permite además avanzar en el conocimiento de las pautas de nuestro sistema social y político. La hipótesis de partida del autor es que estas Entidades están en buena medida superpuestas a las asociaciones empresariales de tipo voluntario, y que se han convertido en un escenario de lucha por el poder, en el que se cruzan y enfrentan diversos intereses, y que participan en la toma de decisiones públicas.

Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación son, como señala el autor en la página 34, Corporaciones de Derecho Público aunque surgieron inicialmente conforme al modelo anglosajón de Entidades privadas. El carácter público se va a reforzar durante la Dictadura del General Primo de Rivera y demás regímenes políticos posteriores hasta hoy. La diferencia sustancial de la situación actual, frente al período inmediato del franquismo, es que en la actualidad hay libertad empresarial, y existen otras organizaciones empresariales que han hecho desaparecer el monopolio precedente de las Cámaras, y que tienen un mayor protagonismo en la concertación económica y social. No obstante lo anterior, las Cámaras son una especie de la llamada «Administración Corporativa», y esta clase de Administraciones Públicas, que ejercen por cierto poder y potestades públicas y que producen efectos y actos jurídico públicos, son hoy muy cuestionadas como tales, y tal hecho no tiene ningún fundamento ni legitimación constitucional, como ha señalado la doctrina. Lo anterior, mencionado pero no profundizado por el autor, hace a mi entender que en el replanteamiento de la naturaleza jurídica y regulación futura de las Cámaras de Comercio, deba modificarse su *status*, y quizás a través de la mera modificación de la legislación ordinaria, se las pudiese reconvertir en unas asociaciones (de interés público si se quiere), o bien en una clase más de organizaciones empresariales conforme a la legislación reguladora de éstas últimas. El cambio de regulación y de estructura no implicaría, en absolu-

to, desdeñar su papel coadyuvante en la modernización empresarial, especialmente en el caso de Andalucía, sino que, como acertadamente en mi opinión señala en el prólogo el profesor José CAZORLA, éstas deberían contribuir «a» una más eficiente estructura empresarial y laboral en nuestro país. Por supuesto, en el marco de una gestión pública más eficiente y menos costosa, matizada por la flexibilidad en el empleo, el control del fraude, y el abandono de todo proteccionismo...».

Además del estudio del papel de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, como actor institucional en el sistema político-administrativo español, que la obra sin duda aborda con claridad y utilidad para el lector, ésta también incluye, yo diría que como objeto principal de la misma, los resultados de una investigación llevada a cabo durante los meses de mayo-junio y septiembre-octubre de 1992 entre una muestra aleatoria estratificada de ochenta y ocho personas de ambos sexos, sobre un total de doscientas sesenta y cuatro, pertenecientes a los ocho Plenos de las Cámaras de Andalucía.

Las respuestas, a las entrevistas personales, realizadas por el propio autor y otros cinco miembros del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Granada, lo fueron a un amplio y cuidado cuestionario de unas cuarenta y seis preguntas (que figura en el Anexo de la publicación) en las que se incluyeron sustancialmente cuatro tipos de cuestiones: 1) situación económica del país y de la empresa, conectándolo con el hecho de la entrada de España en la Unión Europea; 2) el asociacionismo empresarial; 3) las relaciones con el Gobierno Central y el autonómico; y 4) los valores personales en materia política y religiosa.

El tamaño de la muestra de la entrevista fue representativa a nivel del conjunto de la Comunidad Autónoma, pero no así a nivel provincial; cruzándose las respuestas con opiniones y variables personales y profesionales del entrevistado.

Las principales conclusiones extraídas de la investigación realizada, fueron las siguientes: 1) defensa de la libre empresa generalizada, frente al intervencionismo público, siendo esta defensa mayor en las pequeñas y medianas empresas fruto de «la cultura de las subvenciones»; 2) el sector del comercio aparecía menos favorable que los otros, frente al límite de la actuación del sector público; 3) se detectó un cambio en la cultura y la actividad empresarial, favorable a introducir medidas de mejora de la productividad, y por tanto de modernización empresarial; 4) la utilidad de las Cámaras como vías de asociacionismo empresarial se estimaba positivamente; 5) se apreciaba un importante consenso sobre la complementariedad, para la defensa de los intereses idénticos empresariales, de las Cámaras con otras organizaciones patronales; 6) se estimaba también que las Cámaras deberían tener un papel más activo en la defensa de los intereses empresariales; 7) insatisfacción mayoritaria por la actual estructura de las Cámaras; 8) existencia de un consenso casi unánime sobre las funciones propias e impropias de las Cámaras; 9) respecto a las funciones de carácter político, en particular la representación ante los gobiernos y la realización de campañas de opinión a favor del empresariado, tuvieron un respaldo mayoritario, aunque con una importante minoría en contra; 10) la profundización de las relaciones con el Gobierno andaluz se estimaba necesaria y útil; 11) por último, el papel consultivo de las Cámaras se consideró eficaz mayoritariamente.

En cuanto al perfil mayoritario de los entrevistados reflejó las siguientes características: 1) varón; 2) entre 46 y 60 años de edad; 3) nacido en Andalucía; 4) medio urbano de origen del nacimiento; 5) titulado superior con experiencia, y vinculación al menos de diez años con la empresa representada; 6) sin experiencia en cargos públicos; y 7) escasa dedicación a su tarea representativa en las Cámaras. En cuanto al posicionamiento ideológico, destacaba

una actitud moderada algo más centrada que la de los empresarios y dirigentes empresariales de comienzos de la pasada década, pero bastante más a la derecha de las del andaluz medio de finales de los ochenta; y en cuanto a la identificación regional era nula o muy escasa; por último, en el terreno religioso no se apreciaron apenas diferencias con el resto de la población andaluza en cuanto a los segmentos de católicos practicantes y de agnósticos o indiferentes, aunque la proporción aquí de muy practicantes resultó mucho más elevada.

La obra sucintamente reseñada en las líneas precedentes, se estima ante todo que es de gran interés para conocer mejor el asociacionismo empresarial en España, en particular en Andalucía, y para conocer cómo las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación participan sin duda en la toma de decisiones en políticas públicas a nivel nacional y a nivel autonómico, ya sea vía de consulta o de negociación.

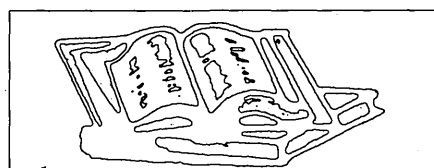
Si el interés y utilidad de la investigación nos dan una radiografía de la situación presente andaluza, creemos que el valor de la misma está también en deducir de ella y replantear, junto a otras publicaciones en el mismo sentido, el propio papel institucional de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación no sólo como se ha dicho en el sistema político-administrativo, sino también y sobre todo en las relaciones y actuaciones conjuntas y necesariamente coordinadas entre el sector público y el sector privado.

Los datos y opiniones fruto de la investigación realizada y comentada, avalan y refuerzan precisamente, en mi opinión, este segundo aspecto abierto y pendiente: la modernización de la regulación, estructura y actuación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, en un nuevo contexto socioeconómico nacional, europeo e internacional; en el que deberían perder su carácter tradicional de Administraciones Públicas, y transformarse en unas entidades representativas del asociacio-

nismo empresarial; enriqueciendo así la pluralidad de la representación y participación empresarial, teniendo un papel más activo y dinámico en la necesaria complementariedad hoy del sector público y privado en la búsqueda de una negociación, diseño y formulación adecuada e integrada de las políticas públicas económicas y sociales de distinto ámbito territorial (local, autonómico, estatal).

Por último y para concluir, no cabe duda que a corto y a medio plazo el papel de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, con respecto a nuestra integración europea como actores institucionales adquiera mayor relevancia, y en particular con respecto al desarrollo y aplicación del «principio de subsidiariedad» comunitario. También sin duda su protagonismo será mayor en el ámbito territorial, a nivel local y autonómico, para el logro de un mayor desarrollo económico y social. Para lograr lo anterior, no cabe duda que la actitud en principio favorable de partida de los representantes y miembros de estas Entidades, como este estudio evidencia para el caso de Andalucía, es un síntoma positivo y esperanzador a la vez.

José-Manuel CANALES ALIENDE
Universidad Complutense de Madrid



Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información

BORJA, Jordi y CASTELLS Manuel. Santillana/Taurus, Madrid, 1997; 418 págs.

Escasa presentación requieren entre el público de lengua castellana aficionado a los temas urbanos los autores de esta obra, Manuel CASTELLS y Jordi BORJA. CASTELLS, autor de numerosas obras en

este ámbito, ha sido catedrático de Planificación urbana y regional en la Universidad californiana de Berkeley, y en la actualidad es profesor de investigación de sociología del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en Barcelona. Jordi BORJA ha sido profesor de Geografía urbana en la Universidad Autónoma de Barcelona y en el Instituto Francés de Urbanismo en París. Ha ocupado durante un dilatado espacio de tiempo cargos directivos en el Ayuntamiento de Barcelona (1983-1995) y ha elaborado los planes estratégicos y proyectos de desarrollo urbano de diversas ciudades europeas y latinoamericanas.

Ambos, con la colaboración de Mireia BELIL y de Chris BENNER, han elaborado esta magnífica publicación, preparada originalmente como documento de análisis y propuestas para la conferencia *Habitat II (United Nations for Human Settlements, Estambul, 1996)*, a petición de las Naciones Unidas, en la que, en el contexto de un mundo cada vez más globalizado en los ámbitos económico y de la información, se analiza la relación existente entre economía global, gestión local y regional y políticas urbanas a partir de datos y experiencias de ciudades y áreas metropolitanas de todo el mundo, combinando la teoría de las ciudades con la práctica del urbanismo, proponiendo experiencias concretas de gestión sobre la base de la experiencia de sus autores.

La idea central de la obra es la siguiente: frente a los que consideran que la constante difusión de una urbanización prácticamente generalizada provocará la extinción de las ciudades tal y como hoy las concebimos, los autores consideran posible y postulan una renovación del papel de las ciudades en el nuevo contexto, a través de una relación dinámica y creativa entre lo global y lo local. Es más, esta renovación del hecho urbano y la conservación de su identidad resulta una necesidad esencial en un mundo globalizado, como contrapeso a los procesos de pérdida de identidad y de

alejamiento de las instancias de decisión económicas y políticas de los ciudadanos. Unas ciudades que deberán actuar formando redes, como expresamente se declara en la obra: *«El contrapeso político a la multinacionalización económica en el nuevo sistema global es la red electrónicamente articulada y políticamente gestionada de las ciudades al servicio de sus ciudadanos»*. En definitiva, se pretende colaborar en el objetivo de hacer de las ciudades, de los ciudadanos y de sus gobiernos verdaderos actores en el contexto de esa sociedad progresivamente globalizada.

A partir de esta hipótesis, la obra se estructura en una introducción y nueve capítulos, el último de ellos de conclusiones. Cada uno de dichos capítulos, excepto el primero, va acompañado de diversos anexos en los que se exponen trabajos y experiencias prácticas realizadas en grandes ciudades sobre los temas abordados en cada uno de ellos, o documentos fruto de la cooperación internacional en esta materia. Y es que la obra no tiene pretensiones de mero ensayo teórico, sino que intenta ofrecer soluciones prácticas y operativas.

En el capítulo primero se abordan los procesos de transformación estructural que está experimentando la sociedad contemporánea, que pueden resumirse en las fórmulas «sociedad de la información» y «economía global». En un contexto de digitalización de la comunicación, de política mediática y de crisis de los Estados nacionales, las ciudades están viviendo una profunda transformación estructural de dimensiones históricas, lo que plantea nuevas exigencias en el terreno de la gestión urbana. En este contexto, las ciudades dependen cada vez más de su articulación en la economía global, siendo la nueva frontera de la gestión urbana el situar a cada ciudad en condiciones de afrontar la competición global de la que depende el bienestar de sus ciudadanos. Algo que dependerá de tres factores esenciales: la conectividad, la capacidad de innovación y la flexibilidad institucio-

nal de que hagan prueba sus gestores. Y todo ello convenientemente integradas en esa economía global mediante la cooperación entre ciudades formando estructuras con forma de redes.

El segundo capítulo de la obra trata de una cuestión esencial: el impacto de la globalización sobre la estructura social y espacial de las ciudades. La globalización está suponiendo profundas transformaciones estructurales del tejido urbano y de las formas de asentamiento de los diversos sectores sociales. Uno de los problemas fundamentales que hay que abordar es precisamente el riesgo de dualización social, debido a la fragmentación de usos y de clases sociales en la ocupación del espacio urbano. Pero juntamente con esta grave cuestión, existe una dicotomía entre el espacio de los flujos —globalmente integrado y estructurado en circuitos electrónicos que ligan entre sí los nodos estratégicos de producción y gestión— y el espacio de los lugares —localmente fragmentado—. Y precisamente uno de los mecanismos de dominación de nuestro tiempo histórico es el predominio del primer espacio sobre el segundo, lo que da lugar a dos universos distintos en los que se fragmentan y diluyen las relaciones sociales tradicionales.

El capítulo tercero aborda el papel de las mujeres en la sociedad urbana. Las mujeres siempre han ocupado un papel esencial en la economía y en las relaciones urbanas. Y sin embargo la estructura de la ciudad, la creciente segregación de usos, no está pensada para favorecer su *rol*, sobre todo cuando a sus papeles tradicionales se une su incorporación masiva al mercado de trabajo, sino que más bien evoluciona en sentido contrario. La obra tiene la virtud, en este campo, de ofrecer una visión del transporte, la infraestructura y el medio ambiente urbano desde la perspectiva de la condición femenina. También se aborda la situación de los niños en el medio urbano, que tampoco responde en su construcción a sus necesidades específicas, agravadas

por la carencia de sus cuidadores tradicionales, debido a la incorporación al mercado laboral de sus progenitores.

El capítulo cuarto plantea la existencia de una ciudad multicultural, en el contexto de un mundo étnica y culturalmente diverso que concentra en las ciudades la expresión de tal diversidad. La globalización ha determinado la existencia de emigraciones masivas a las zonas urbanas, procedentes en los países subdesarrollados de sus áreas rurales y en los desarrollados de los que no lo son, esencialmente. Estas emigraciones acentúan el carácter multirracial de las ciudades, pero se manifiesta en discriminaciones sociales hacia los colectivos étnicamente diferenciados, que también se encuentran en inferiores condiciones socioeconómicas y segregados, por ello, espacialmente, lo que acentúa las dimensiones de la dualización social y de la crisis social urbana. Precisamente saber convivir con esa situación multicultural y multiétnica, sabiendo gestionar el intercambio y remediando las desigualdades derivadas de la discriminación, van a ser dimensiones esenciales de la nueva política local en las condiciones determinadas por la nueva interdependencia global.

Las ciudades como actores políticos constituyen el objeto del capítulo quinto de la obra. Obviamente las ciudades constituyen actores sociales cada vez más complejos y multidimensionales. Pero para su adecuada autoexpresión como actores sociales se requiere una articulación entre las administraciones públicas (tanto las locales como las demás), los agentes económicos públicos y privados, las organizaciones sociales y cívicas, los sectores intelectuales y profesionales y los medios de comunicación social. Y los retos a que deben responder las grandes ciudades mediante esta articulación son de cinco tipos: nueva base económica, infraestructura urbana, calidad de vida, integración social y gobernabilidad. En este sentido, los autores destacan la necesidad de desarrollar proyectos de desarrollo concertados entre todos los agentes relevantes, una idea

que se materializa de forma destacada en la figura de los planes estratégicos, campo en el que los autores son consumados especialistas, y en el que los ejemplos europeos se han adelantado a los latinoamericanos. Mediante esta figura se unifican los diagnósticos, se concretan las actuaciones públicas y privadas y se establece un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos.

Obviamente una aspiración de tal calibre exige la presencia de gobiernos locales que asuman el papel de promotores, lo que conduce al tema de la necesidad de un mayor ámbito competencial y funcional en manos de los gobiernos locales para desarrollar adecuadamente tales responsabilidades, así como de la reforma política y administrativa de esos gobiernos, con las consiguientes consecuencias en el reconocimiento del hecho metropolitano, en la organización política de la ciudad (fomentando los liderazgos locales), la financiación de las haciendas locales, la participación ciudadana y la proyección y actuación internacional de las grandes ciudades, temas todos ellos que resultan abordados en los capítulos sucesivos de la obra.

Precisamente en la parte sexta se tratan las políticas urbanas que deben desarrollarse en este contexto de globalización, que obliga a hacer frente a nuevos desafíos. Unas políticas urbanas complejas y difíciles que se mueven entre las exigencias teóricas de la competitividad y las dinámicas prácticas generadas por la competencia entre grupos y territorios. Los autores, sin embargo, no olvidan recordar la importancia del papel de los gobiernos nacionales en la definición y aplicación de las políticas nacionales que afectan a todas sus ciudades, así como la relevancia de la dimensión urbano-regional y de la ciudad metropolitana. En todo caso, se destaca que esas políticas han de desarrollarse en el marco de un desarrollo sostenible en términos medioambientales, sociales y económicos, entendiéndose por tal *«la habilidad de asegurar*

las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades». Asimismo debe destacarse que en la obra se concede especial importancia, dentro de las políticas sectoriales, a la de la vivienda, en los aspectos que presentan una fuerte relación con la globalización.

La séptima parte trata en detalle de los planes estratégicos y de los proyectos metropolitanos. Frente a la crítica generalizada hacia el planeamiento territorial urbano, que constituye un tópico desde los años setenta —aunque los autores recuerdan la importancia de los planes en términos históricos— y la ambigüedad de los grandes proyectos supuestamente aislados —que desmitifican—, se propone en la obra un planeamiento adecuado a la naturaleza de las intervenciones que corresponden a los nuevos espacios metropolitanos o urbano-regionales, destacando la pertinencia del planeamiento estratégico en una ciudad difusa que requiere intervenciones a gran escala que articulen el territorio pero que acaban por fragmentarlo y segregar más aún los espacios y los grupos sociales. Pero también destaca la importancia de los grandes proyectos urbanos, si bien concebidos en el contexto de aquella planificación estratégica —que les aporta coherencia territorial y económica— y en el marco de los grandes objetivos de competitividad económica, integración social y sostenibilidad. Y se vincula esa multifuncionalidad de los grandes proyectos urbanos a la eficacia del sistema democrático local, basado en la descentralización, la representatividad, la participación y la transparencia. Los proyectos se conciben, pues, no de forma unidimensional, sino como piezas en la estructuración de la ciudad metropolitana, buscando la oportunidad de las actuaciones, la mezcla de usos y la creación de nuevas centralidades, potenciando así el valor estratégico y dinamizador de tales proyectos. Por otra parte, se destaca la legitimación que de la planificación estraté-

gica suponen los grandes proyectos exitosos, como elementos visualizadores de la misma.

En una obra de estas características no podía faltar una profunda reflexión sobre el elemento político —el gobierno de la ciudad metropolitana—, que se trata en el capítulo octavo. Por una parte, se aborda la asintonía existente entre la existencia de aglomeraciones urbanas que constituyen una verdadera cuestión de alcance estatal, que desbordan normalmente los límites de municipios concretos, planteando los problemas de gobernabilidad que se derivan de tal situación y formulando diversas posibles soluciones alternativas institucionales de tipo metropolitano para superar ese desfase entre las estructuras políticas territoriales y la realidad urbana. Y por otra, se plantea la gobernabilidad de las ciudades-municipio que constituyen la ciudad central del territorio urbano-regional, apostando por la elección directa de los alcaldes, los procesos de desconcentración político-administrativa en distritos y el fomento de una verdadera participación ciudadana.

Por último, el capítulo noveno de la obra se dedica a una cuestión muy querida por los autores: la actividad de las ciudades en la escena mundial. Los procesos de globalización de la vida económica, política, social y cultural no se producen al margen de las ciudades, sino que éstas participan activamente en ellos, al tiempo que se ven claramente afectadas, lo que obliga al establecimiento de relaciones con otros centros urbanos que permitan actuar en marcos más amplios, atendiendo a la creciente interdependencia y complementariedad de los mismos, desarrollándose mecanismos de cooperación internacional entre ciudades de diverso tipo e intensidad. En este contexto, los autores destacan el enorme auge a partir de mediados de la década de los ochenta de las redes de ciudades, analizando las fuerzas y debilidades de estas estructuras. Y asimismo abordan la difícil cuestión de la necesidad de la inserción de los gobiernos locales y regionales en los

sistemas internacionales de carácter continental y mundial, especialmente en el de las Naciones Unidas. Un terreno en el que parecen comenzar a darse los primeros pasos, aún de forma notoriamente insuficiente.

La obra finaliza con un capítulo dedicado a las conclusiones, en el que se destacan los cinco grandes desafíos a los que han de hacer frente los espacios urbano-regionales: el trabajo y el empleo, la seguridad, el sentido de la vida de los individuos y los grupos, la sostenibilidad y la gobernabilidad. A la reflexión sobre los mismos se añade, a modo de resumen, tres conjuntos de conclusiones que vienen a destacar los temas centrales en la preocupación de los autores: la democracia local en la globalización, los nuevos objetivos e instrumentos de las políticas urbanas, y el papel de las ciudades como actores de las relaciones internacionales.

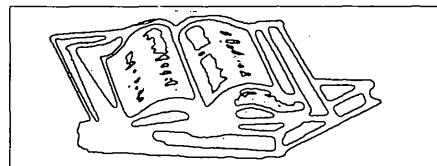
En definitiva, nos encontramos con una excelente obra que aborda de manera decidida y rigurosa muchos de los temas más candentes de la sociedad contemporánea, contemplados tomando como eje el fenómeno urbano, y más concretamente el de la gran ciudad o conurbación. El tema esencial, con transcendencia para la vida cotidiana de cada una de las personas, es el futuro de la ciudad como sistema de convivencia en un mundo cada vez más complejo, globalizado e interdependiente, y el papel del gobierno ciudadano en el conjunto de las instancias políticas nacionales e internacionales.

Esta cuestión se encuentra precisamente ahora en el centro de las preocupaciones de la Unión Europea, como lo acreditan la Comunicación de la Comisión COM(97)197 final, denominada precisamente *Hacia una política urbana para la Unión Europea*, y la elaboración de un importantísimo documento abierto y flexible como es la *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)*, en la que se concede una importancia fundamental a la consolidación de un siste-

ma armónico y estructurado de ciudades en el continente europeo, como condición esencial para el logro de un desarrollo sostenible en términos económicos, sociales y medioambientales.

Esta obra constituye, por lo tanto, una contribución esencial al debate contemporáneo riguroso sobre la cuestión urbana, enriquecida por su vocación práctica y por la rica experiencia empírica de sus autores, y su lectura resulta obligada para los preocupados por esta índole de cuestiones y los procesos de descentralización en general.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
Universidad Autónoma de Madrid



La ética en el servicio público

Ministerio de Administraciones Públicas-Boletín Oficial del Estado-OCDE.
Madrid, 1997; 140 págs.

La obra que recensamos constituye la versión española de un informe realizado en el seno del prestigioso Servicio de Gestión Pública (PUMA) de la OCDE, referente al tratamiento de las cuestiones éticas y de comportamiento en las Administraciones públicas de nueve países miembros seleccionados con tal finalidad, concretamente Australia, Finlandia, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, el Reino Unido y los Estados Unidos. Un grupo de países suficientemente diverso en sus características socioeconómicas y en sus modelos administrativos como para poder comparar fructíferamente las realidades y experiencias de cada uno de ellos en el ámbito de la ética pública. El informe fue elaborado por Sally WASHINGTON, del Servicio de Gestión Pública, y por Elia ARMSTRONG, asignada por la *Canadian Privy Council Office*, y

fue publicado como el nº 14 de los *Public Management Occasional Papers*, informes especializados elaborados para el citado Comité de Gestión Pública.

No cabe duda de que el comportamiento ético en las Administraciones públicas constituye una condición esencial para un buen gobierno. Sin embargo, en los últimos tiempos han proliferado en todos los países las denuncias en los medios de comunicación de casos de corrupción, a veces de dimensiones y efectos escandalosos, que han alertado y, con frecuencia, desanimado a las respectivas opiniones públicas, generando una manifiesta pérdida de confianza en las Administraciones públicas. Debe tenerse en cuenta que el evidente carácter noticioso de estos hechos en una verdadera «sociedad de la información» produce un claro efecto multiplicador, proyectando una visión negativa sobre el conjunto de las Administraciones públicas, no por injusta menos real.

El problema se acrecienta sin duda en una etapa de profundos cambios en la gestión pública, como la que vivimos, en la que, en un contexto de incertidumbres, se plantea la necesidad de dotar a las Administraciones públicas de la flexibilidad de actuación necesaria para responder a los cambios en las demandas sociales, lo que sin duda incrementa el margen de discrecionalidad administrativa y, con ello, los riesgos de conductas desviadas. Evidentemente aquí se presenta como esencial la capacidad para mantener y reforzar la integridad personal, los criterios y los valores éticos que han de regir la conducta de los servidores públicos, y por ello la gran cuestión es cómo pueden los gobiernos garantizar el mantenimiento de una buena conducta en términos éticos en las Administraciones públicas en una época de cambios acelerados. Resulta evidente que la confianza de los ciudadanos en la Administración y el éxito de las reformas de la gestión pública dependerán, en buena medida, de que la moderna gestión pública tome en consideración los aspectos éticos junto a

los económicos y los de eficiencia y eficacia, en una época en que la ética y los principios de la vida pública se han convertido en una importante cuestión pública y política, precisamente por la mayor transparencia y difusión que comporta una sociedad de la comunicación.

El informe analiza cómo se está abordando esta cuestión en los países seleccionados, y presenta la siguiente estructura:

- Parte de un análisis terminológico y conceptual del ámbito del estudio, de las definiciones de los términos usados y de las fronteras entre ellos, para facilitar una mejor comprensión del análisis realizado (capítulo I);
- Analiza los factores que influyen en la ética y el comportamiento, resaltando los derivados de los cambiantes estilos de gestión pública (capítulo II);
- Describe los instrumentos y procesos usados para evitar normativamente las conductas rechazables y estimular un buen comportamiento, lo que denomina «infraestructura ética» (capítulo III).
- Expone las más recientes iniciativas emprendidas en el ámbito de la ética pública en los nueve países seleccionados, describiendo las tendencias y diferencias en los enfoques y estrategias (capítulos IV y V).
- Finaliza con un estudio de las posibles tensiones entre el nuevo estilo de Administración pública y el anterior, con sus implicaciones para la gestión de la ética y el comportamiento (VI).

La obra constata el evidente carácter novedoso y cambiante del contexto en el que se desarrolla la gestión pública. Los funcionarios, al mismo tiempo que padecen crecientes restricciones presupuestarias, están sujetos al control público y a mayores demandas de los ciudadanos.

Los procesos de desconcentración y de descentralización; la aplicación al sector público de mecanismos de mercado; la mayor discrecionalidad administrativa; las nuevas relaciones entre los sectores público y privado y los nuevos mecanismos de control y de evaluación les han obligado a asumir nuevas responsabilidades, y aunque sin duda se ha avanzado en los terrenos de la eficiencia y de la eficacia, se han podido producir efectos no deseados ni esperados sobre la ética y la buena conducta, al colocarse a veces a los funcionarios frente a situaciones de conflicto de intereses o de objetivos que les resultan novedosas, sin que se les haya suministrado directrices sobre cómo actuar en tales situaciones (en buena medida, añadimos, porque el proceso de actuación humano, aparte de consideraciones meramente éticas, es un proceso constante de prueba-error-reacción, en el que con frecuencia no se pueden sugerir sistemáticamente criterios apriorísticos ante nuevos contextos y situaciones. Es decir, porque a veces no hay directrices nuevas que aportar. Lo que no quiere decir en modo alguno que no deba realizarse siempre un esfuerzo preventivo y «prospectivo»). En definitiva, se produce un desfase creciente entre los valores que han regido tradicionalmente el comportamiento de los funcionarios y las funciones que les son encomendadas en un marco cambiante.

Precisamente para hacer frente a los comportamientos que se consideran indeseables y estimular la buena conducta se ha elaborado por los diversos países una gama de instrumentos y procesos de naturaleza normativa o reglamentaria, que antes hemos denominado «infraestructura ética». En el informe se definen como tales el compromiso político, un marco legal eficaz, mecanismos eficaces de rendición de cuentas, códigos de conducta efectivos, la socialización profesional de los empleados públicos, una actitud de apoyo al servicio público, la existencia de algún organismo coordinador en materia ética y la presencia de una sociedad

civil activa en la que han de ocupar un papel esencial unos medios de comunicación efectivos. Una infraestructura ética que ha de manifestarse tanto en la esfera del control como en las de la orientación y la de la gestión.

Ahora bien, el efecto combinado de los distintos componentes de la infraestructura ética dependerá de las tradiciones culturales y políticas de la Administración del país, de sus enfoques globales de la gestión pública y de su tradición en la promoción del comportamiento ético.

Los nueve países participantes en el estudio han adoptado diversas iniciativas en materia de ética, especialmente en los últimos seis años, que pueden clasificarse en tres grandes grupos: revisiones globales para detectar y corregir desfases en los sistemas de gestión ética (Finlandia, Holanda, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos); replanteamiento de la gestión ética con respecto a las reformas globales de la gestión pública (Australia y Nueva Zelanda) y como dimensión de los programas de modernización del sector público (México y Portugal).

Sin embargo, y a pesar de las diferencias existentes en las estrategias, pueden destacarse algunas pautas comunes a la gestión ética, unos valores comunes que la mayoría de los países están tratando de fomentar en el servicio público, que el informe destaca en su capítulo V. Estos valores manifiestan un notable grado de homogeneidad, y el informe destaca el hecho de que a pesar de la opinión de que los códigos de conducta no son demasiado coherentes con un régimen de gestión pública menos reglamentista, lo cierto es que cinco de los nueve países consultados habían establecido nuevos códigos de conducta en los cinco años anteriores a la redacción de esta obra (Australia, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido y los Estados Unidos), y otro más (Holanda) se encontraba elaborándolo.

Esto parece sugerir que los países aún consideran necesario definir de for-

ma explícita el comportamiento que se espera de los funcionarios, disponiendo de un código general de conducta para toda la función pública, que sirve de marco para la elaboración de otros códigos propios por parte de los diferentes organismos públicos.

Pero, además, se pone de relieve una tendencia que pretende destacar la necesidad de una promoción de valores y de una mayor transferencia en la actuación administrativa mediante mecanismos de «alerta» y la exigencia de la declaración de intereses económicos y de otro tipo. Los primeros suelen consistir en procedimientos que faciliten la denuncia de las conductas indebidas o que permitan a los funcionarios formular recursos o solicitar asesoramiento cuando se les pide realizar una tarea que consideren improcedente o no ética, presentando especial interés las medidas para la protección de los denunciantes.

Precisamente este hincapié en la orientación genérica y la transparencia en lugar del control detallado refleja una tendencia general de la gestión pública y plantea la cuestión de cómo garantizar que la infraestructura ética del país sea coherente con estas iniciativas globales de gestión y contribuya a reforzarlas. Por ello, el capítulo VI de la obra se dedica a la exposición de algunas de las implicaciones de ese desplazamiento desde una gestión pública basada en las reglas hacia otra basada en los resultados sobre la gestión ética y la actividad de la Administración pública.

Están comenzando a manifestarse de forma palmaria las tensiones potenciales entre las nociones tradicionales de la Administración pública y las nuevas formas de gestión. En este sentido el trabajo destaca cómo la reducción de los controles y de las reglas aumenta las posibilidades de incurrir en errores o de realizar actos improcedentes, al tiempo que la situación contraria —el exceso de normas y controles— puede conducir al bloqueo de la Administración pública. Por ello se

destacan las consecuencias que para la ética en la Administración implica la existencia de un paradigma de Administración pública clásica o de un modelo de gestión, debiendo ser coherente el régimen de gestión ética con el enfoque general de la gestión pública dominante en cada caso. Utilizando el ejemplo didácticamente esgrimido en la obra, resultaría incoherente combinar una infraestructura ética rígidamente centralizada basada en el cumplimiento de reglas con un sistema delegativo basado en los resultados.

En todo caso, lo que debe destacarse finalmente es que con independencia de la posición de cada país en el *continuum* existente entre el modelo tradicional de Administración pública y la nueva gestión pública, debe tenerse en cuenta que junto a los objetivos de las tres «E» (economía, eficiencia y eficacia), los distintos países están concediendo claramente cada vez mayor importancia a una cuarta «E»: la ética.

En definitiva, nos encontramos con una obra que viene a centrarse en un tema de singular importancia en la nueva gestión pública como es el de la ética, especialmente porque los cambios e incertidumbres que se están generando en el sector público hacen que el comportamiento correcto y ético resulta aún más imprescindible en tal contexto, constituyendo un requisito necesario para el éxito de las reformas y para conseguir la confianza de los ciudadanos en las mismas.

Es cierto que en las sociedades humanas la ética constituye una exigencia más allá de fronteras de tiempo y espacio, sin perjuicio de las diferencias de sus manifestaciones por razones de diversidad cultural. Pero también lo es que la corrupción desconoce límites temporales y geográficos, por lo que la amplia difusión actual de las noticias sobre corrupción y situaciones escandalosas (difusión producida en buena medida de la profundización y extensión de la democracia y de las nuevas tecnologías de la

información) no debe hacer incurrir en el fácil tópico de que «cualquier tiempo pasado fue mejor» o en el de que se han perdido valores éticos esenciales (cualquier análisis histórico riguroso hace que esas posiciones no resistan una crítica mínimamente seria). Sin embargo, no puede olvidarse que en la visión de los hombres —siempre cultural—, la imagen de los hechos acaba superponiéndose a los hechos mismos. De ahí que en una era dominada por la información y difusión (y también con frecuencia de manipulación y de información deformada), de transformaciones aceleradas y de grandes incertidumbres en todos los terrenos, resulte obligado centrar la atención también, y de forma decidida, en las cuestiones éticas.

Esta interesante obra va precedida de una Presentación a cargo del Catedrático de Derecho Administrativo y Subsecretario del Ministerio de Administraciones Públicas Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, quien siempre ha demostrado una gran sensibilidad por esta índole de cuestiones, y a cuyo acertado impulso se debe la publicación de su versión castellana por el INAP.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
Universidad Autónoma de Madrid



Funcionarios y función pública en la transición española

ROMÁN MASEDO, Laura. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 1997.

Se suele emplear el término etimológicamente redundante «poder burocrático» para hacer referencia a la transformación de un sistema administrativo en una esfera de poder en sí misma. Así, la no-

ción «burocracia» se considera en términos de poder, como categoría social o como forma de organización, sin que la atención sobre una de estas tres dimensiones desvirtúe la existencia de una íntima relación entre ellas.

La atención de la burocracia como categoría social específica, aún más, como cuerpo social dominante, permite transcender indirectamente la polisemia del concepto de clase toda vez que su fuente de poder se definiría no ya por la titularidad de los medios de producción económica, cuanto por la dirección y gestión de los recursos del Estado, materializados en los medios de influencia que se reserva la Administración Pública sobre la sociedad civil. Dicho de otro modo, la oposición fundamental en las sociedades postindustriales deja de ser gradualmente la que separa a los poseedores de los no poseedores, para ser sustituida por la que existe entre dirigentes y ejecutantes en el proceso de producción. En consecuencia, es la organización del Estado, por su centralidad con respecto a otras organizaciones sociales, el medio que nutre de poder a la elite burocrática conformada por quienes ocupan las más altas esferas de la jerarquía administrativa, que ve crecer su influencia a medida que su posicionamiento le permite estar en contacto con el personal formalmente político; y digo formalmente, porque los límites entre los ámbitos político y administrativo se difuminan y se vuelven caliginosos.

Este introito aclaratorio sugiere que el objeto de estudio de la obra de la profesora ROMÁN hace referencia a las relaciones entre Política y Administración, a la integración de elites y a todo ello a un tiempo. Pudiera parecer a la luz del título de la obra que su interés reside en el estudio de la función pública durante la etapa de la transición política española, pero sólo cuando se ha avanzado en la lectura se comprende del todo el sentido del título. La obra que nos ocupa analiza la presencia burocrática en la elite político-administrativa del Estado, definida como el conjunto de nombramientos por Decreto

que, por consiguiente, han merecido la confianza del Gobierno para el desempeño de sus cargos en el período que transcurre desde la muerte del dictador a la primera victoria electoral del PSOE en las elecciones generales. Como queda referido, el objeto de interés científico es la elite política (en cuanto que incluye a los miembros del Gobierno) y administrativa (puesto que desciende hasta el último cargo nombrado por el Gobierno con funciones directivas en el entramado de la Administración estatal civil). Ahora bien, tan sólo cuando se llega a la conclusión de que buena parte de los componentes de esta elite del Estado pertenecen a la función pública, el lector advierte la lógica del título, derivada de la identidad parcial entre la burocracia como categoría social y los cargos de designación política. En definitiva, nos encontramos ante un trabajo que se incardina plenamente en la tradición sobre el estudio de las elites políticas, habida cuenta de que circunscribir el análisis a los miembros del consejo de ministros sería tanto como negar el indudable papel en tareas de asesoramiento y de formulación de políticas que corresponde a los cargos de libre designación.

Una de las virtualidades de esta investigación es la metodología empleada. De lo ya dicho con anterioridad puede inferirse que la profesora ROMÁN utiliza acertadamente la técnica posicional en su estudio de las elites políticas estatales. Empleada en sus orígenes por STOUFFER y ZAPF en los años sesenta, este método considera que son influyentes quienes lo son como consecuencia de las posiciones que ocupan. Claro que ciertas posiciones son más relevantes que otras desde la perspectiva del poder, esto es, que, en términos de PAKULSKI, determinados puestos se constituyen en posiciones estratégicas por su capacidad potencial para influir en las decisiones de las que son partícipes sus titulares. Verdad es asimismo que conviene discernir el nombramiento formal para el cargo de la capacidad de influencia de quien lo ocupa. Sin

embargo, la autora del estudio soluciona con habilidad ambos interrogantes. El primero mediante una acertada selección de las organizaciones y posiciones objeto del estudio: al incluir en el trabajo todos los puestos de confianza política de la Administración central y civil del Estado, soslaya el riesgo de despreciar involuntariamente algún puesto de especial significación; el segundo, considerando que la ocupación de un cargo como consecuencia de la confianza del Gobierno es criterio suficiente para presuponer la capacidad potencial del sujeto en cuestión para influir en las decisiones de peso político. La técnica posicional no da respuesta a la pregunta sobre la verdadera influencia de las posiciones y las organizaciones que conforman el aparato administrativo del Estado, colocándolas a todas en posición de igualdad, pero sí es posible deducir el peso de cada una de ellas a partir del análisis de la reordenación de la estructura de la Administración del Estado en el período de estudio considerado. Esta labor se lleva a cabo en el capítulo tercero del trabajo, salvando parcialmente la carencia de la técnica empleada.

Sin duda, otro de los atractivos de este trabajo sobre la elite del complejo Gobierno-Administración reside, por una parte, en su carácter empírico, y, por otra, en su alejamiento del tradicional análisis en la bibliografía española del perfil sociodemográfico de las elites políticas o administrativas. Conocido de sobra el nivel educativo, los orígenes sociales o las opiniones políticas de las elites políticas de nuestro país, se echaba de menos un trabajo que fuese capaz de responder a interrogantes acerca del equilibrio Política-Administración, el grado de renovación de los puestos de confianza política entre períodos políticos o la identificación de estos puestos con la burocracia.

A este respecto, las conclusiones del trabajo señalan una fuerte identidad entre la etapa franquista y la transición política por lo referido a la identidad entre burocracia y cargos de nombramiento por Decreto. Efectivamente, la presencia de al-

tos funcionarios entre los cargos políticos estudiados es mayoritaria y tanto más elevada cuanto nos acercamos a la cúspide de la organización ministerial; una parte significativa de estos cargos políticos (38%) recayeron en personas que ya fueron cooptadas por el mismo procedimiento, pero este porcentaje es aún más revelador si se tiene en cuenta que también aumenta en relación directa a su posición jerárquica; por último, la acumulación de puestos durante el período en una persona es más probable en un alto funcionario o en quien ya desempeñó en la dictadura puestos análogos.

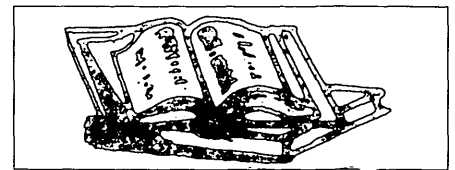
Éstas son algunas de las principales conclusiones de un trabajo que sólo podría haber sido elaborado por una persona que a su condición de politóloga suma un profundo conocimiento de la Administración pública española y, así, logra aplicar técnicas tradicionalmente empleadas por la teoría de las elites a una Administración estatal inmersa en un contexto político en el que ejerce su efecto propio un régimen políticamente delicuescente y en el que aparece la burocracia como elemento de orden.

A partir del momento en que el estudio rechaza operar una distinción rígida, dentro de las tareas estatales, entre tareas políticas y tareas administrativas, y que se renuncia a considerar la Administración como un simple órgano de ejecución de las decisiones tomadas fuera de ella, el problema no es tanto demostrar la influencia política de la burocracia, cuanto medir esa influencia y determinar sus consecuencias sobre el reparto del poder en el seno mismo del aparato del Estado.

En consecuencia, esta obra es un instrumento en el empeño de quebrar con datos empíricos el mito liberal de la naturaleza apolítica de la burocracia al tiempo que consigue poner en cuestión la visión pin-dárica de una democracia traída y deseada por el «pueblo» español, sin tomar en consideración en este proceso el papel de

las elites y su grado de renovación entre sistemas políticos.

José María RUANO



Política y Reforma universitaria

DE LUXÁN MELÉNDEZ, José María (editor). Cedecs: Temas Universitarios. Barcelona, 1988. 363 págs.

Desde la introducción de esta obra colectiva podemos atisbar que no nos encontramos ante una simple compilación de textos de diversos autores, sino ante una muy cuidada estructura argumental de un conjunto de estudios, en los que la principal característica es una óptica globalizadora sobre la Universidad, que realiza un conjunto de expertos y analistas en política universitaria desde la interdisciplinariedad y la diversidad profesional pero siempre con la necesaria intervención de referentes comunes.

Generalistas y especialistas realizan un empeño para analizar la realidad de la Universidad española desde distintas perspectivas: estrategias de cambio, gerencialismo e implementación de políticas públicas, sin que evidentemente falten otras orientaciones adoptadas por los gestores y el mundo académico representado por los profesores y directivos públicos que intervienen en este trabajo.

A este respecto no debe ser ajeno el hecho de que la gestación de estos textos devenga de la relación que el conjunto de autores tiene con los programas de evaluación o con los estudios que se impulsan, desde el Consejo de Universidades. Así como por el papel desempeñado por el editor, que en este caso no es desde luego un mero compilador o coordinador.

Desde una perspectiva sistémica, la Universidad se presenta como uno de los subsistemas, que junto al cultural, al educativo y al de ciencia y tecnología, conforman el sistema del conocimiento, que constituye un sistema único de creación y transmisión de conocimientos, sin perjuicio de que otros agentes sociales, puedan cumplir en parte los mismos requisitos.

Esta idea central, recogida de la aportación realizada por el Profesor LUXÁN, va a impregnar el desarrollo, ordenación y ubicación de los textos incluidos en este libro, y sitúa desde el primer momento al lector en la dimensión del segmento que ocupa la Universidad. Por ejemplo, en conexión sistema de ciencia y tecnología la Universidad española aporta más de la mitad de los investigadores y de la producción científica, pero gestiona sólo una cuarta parte del gasto en I+D. Y con respecto al sistema educativo del que a pesar de su singularidad también forma parte, con independencia de la tendencia a incrementar su tamaño y de la masificación de los últimos años, integra al 14% de los profesores, al 17% de los alumnos y ejecuta el 18% del gasto total en enseñanza.

La estructura y ordenación de los textos sigue esta pauta y adopta un intento de abordar el sistema universitario desde una visión integradora y globalizada en su interior y en relación con las demandas y apoyos que recibe el sistema desde la sociedad. Este libro, riguroso en sus datos, se aleja de los tópicos y dictámenes que hasta ahora constituyen las ideas que conforman la opinión pública y que inexorablemente han calado como lugar común de todo proceso de reflexión sobre nuestra Universidad y que, en ocasiones, dificulta a los decisores políticos avanzar en el diagnóstico por lo complejo, interrelacionado y el rápido cambio que el escenario puede sufrir por cualquier variable mal dimensionada o no tenida en cuenta.

Balance y situación actual: las cuestiones abiertas

La primera parte de este libro, en cuyo título «Retablo Histórico», se presu-

me ya que los autores no tienen la pretensión de realizar una historiografía completa de la Universidad española, sino por el contrario persigue analizar sólo aquellos hitos históricos que aún constituyen un referente imprescindible para abordar la realidad de la Universidad española actual: Revolución y Contrarrevolución: 1808-1833 (Carmen LABRADOR), la Universidad centralista: 1834-1836 (Ángela DEL VALLE) y la Universidad española durante el franquismo (Carlos VELASCO) constituyen los aspectos que conforman este retablo de precedentes.

En la segunda parte se estudia el alcance de la política de reforma universitaria impulsada por la Constitución (José M^a SOUVIRÓN) y se aporta un análisis monográfico (José GARCÍA y Pedro NOGUEROL) de lo que constituyó el «banderín de enganche» de la reforma Maravall: la diversificación curricular, la flexibilidad multidireccional entre los distintos títulos universitarios oficiales y desarrollo efectivo de la autonomía universitaria.

El diagnóstico sobre la Ley de Reforma Universitaria está implícito ya en el título de la siguiente parte de este libro «Las cuestiones abiertas» por la Reforma, en la que se estudian aspectos tales como la planificación, la reforma pedagógica, la evaluación y la financiación del sistema, incluye un conjunto de trabajos en los que se analizan los nuevos problemas surgidos como consecuencia del desarrollo de las políticas universitarias emprendidas entre 1978 y 1998.

GRAO, desde la perspectiva y con el aparatage analítico de la moderna planificación estratégica, urge sobre la necesidad de introducir en el campo de las políticas públicas de la enseñanza superior el conjunto de habilidades y técnicas aplicadas a los procesos de decisión.

Por su parte, DE MIGUEL sitúa en primer plano la necesidad de incorporar al mundo universitario una profunda renovación de la vida académica, y concluye «que la mayoría de los cambios introducidos a partir de la reforma no ha supuesto una

mejora en la relación con las creencias y métodos pedagógicos dominantes en la enseñanza universitaria y, en cambio, sí han agravado la carga de trabajo personal del alumno». Destaca, además, que la falta de correspondencia entre la puesta en práctica de los controles de calidad que se aplican a los procesos de investigación y los que se aplican en el control de la docencia, lo que pone de relieve la distinta valoración y atención que nuestras Universidades prestan a las dos funciones básicas del profesor universitario: Investigar y enseñar.

La contribución de los textos incluidos en este capítulo no reside en su novedad, que está presente, ni en sus propuestas, que son relevantes, ni en el hecho de detectar estos temas abiertos. Su interés proviene sobre todo de que la interrelación de los cuatro aspectos tratados por Julio GRAO (Planificación estratégica), Mario DE MIGUEL (Reforma pedagógica), Sebastián RODRÍGUEZ (Evaluación institucional) y Enrique VILLARREAL (Financiación), constituyen, y ésta es su importancia, un elenco globalizado de los lugares centrales en cualquier intento de analizar la problemática de la Universidad española.

Los trabajos incluidos en la parte cuarta no responden en toda su extensión al título que la precede: Universidad y Sociedad, ya que existe un fuerte sesgo hacia el papel que la Universidad desempeña en el sistema productivo, olvidando que también deberían señalarse los otros papeles que le corresponden dentro del sistema social global o con relación a los otros subsistemas del sistema de conocimiento del que forma parte y al que ya hemos hecho alusión.

El empeño de Alejandro TIANA (La demanda de estudios universitarios), Jordi MONSERRAT (Los apoyos del sistema), José GINÉS (Universidad y trabajo) y María Jesús SAN SEGUNDO (Universidad y economía) va encaminado a desterrar y erradicar algunos de los tópicos creados sobre la capacidad habilitadora que tiene

la Universidad española para facilitar la entrada en el mercado de trabajo. Alguna de las conclusiones incluso retoma a la inversa un mensaje que contribuyó en gran parte a la creación de esos tópicos y sintetiza su visión de la realidad subrayando que la Universidad es en realidad una fábrica de ocupados.

La inserción y la integración en el mercado de trabajo de los titulados universitarios españoles es analizada con el rigor que exige el panel empírico de los datos estadísticos. Resulta descriptivo a este respecto que la probabilidad de desempleo de titulados universitarios (años 90) es tres veces inferior a la de los que tienen exclusivamente estudios primarios y la mitad respecto de los que han obtenido una enseñanza de estudios medios.

El modelo universitario español

La parte central de este libro está ocupada por el trabajo elaborado por José María DE LUXÁN, que es a su vez el editor de esta monografía sobre la Universidad. Se trata de una profunda reflexión y de un estudio empírico sobre las principales características del Modelo Universitario Español.

En una primera instancia llama la atención la adecuada utilización y concreción al objeto de estudio del aparato analítico y metodológico de la disciplina de la que toma título esta revista: Gestión y análisis de políticas públicas, a lo que no debe ser ajeno la actividad profesional del autor (Administrador Civil del Estado y desde 1992 Vicesecretario de Estudios del Consejo de Universidades). Desde esta perspectiva se analizan los escenarios, actores, los procesos de decisión, el diseño organizacional, los mecanismos de regulación y algunos otros entramados que ya son un referente y lugar básico en la forma de abordar la actuación pública en esta corriente de la Ciencia Política.

LUXÁN parte de una hipótesis según la cual la Universidad de masas que caracteriza el modelo universitario español,

reforzada por las orientaciones del programa constitucional, se enfrenta a un escenario de crisis de objetivos como consecuencia de una sobrecarga en el terreno de las demandas que ponen en cuestión la continuidad de sus pautas de funcionamiento.

A ello no es ajeno la transferencia de las funciones de formación básica que la ha llevado a convertirse en la base y no en el vértice de la pirámide del sistema educativo no obligatorio. A este respecto no hay más que observar las paredes de cualquier Universidad española donde se anuncia la oferta docente para postgraduados que realizan los sectores público y privado.

Para validar este planteamiento el autor evalúa la idoneidad de los mecanismos de regulación del sistema que sustancialmente se han visto modificados por la transformación de la lógica de los intercambios entre la Universidad (ahora autónoma) y la Administración educativa (transformada en una pluralidad territorial como consecuencia de las transferencias a las Autonomías).

Estos mecanismos de regulación, que a su vez representan la capacidad de actuación de los distintos actores constituyen la caja negra de la política universitaria, cuyo análisis es complejo debido a la fragmentación del sistema. No obstante, sí parece que en la tela de araña que interrelaciona a los diferentes actores sociales que participan en la Universidad, las funciones de regulación asignadas a la administración universitaria no han cumplido su rol, ya que en escenarios restrictivos como en el que nos encontramos, las tensiones entre los distintos actores se solucionan mediante pautas de no decisión o trasladando el desacuerdo al sistema político. A este respecto están muy presentes conflictos recientes en torno a la apertura de nuevas Universidades.

La política universitaria: opciones y perspectivas

Desde el papel que la Ciencia Política atribuye al analista de políticas públicas,

tras una toma de posición programática en pro del empirismo y siguiendo la cautelosa pauta popperiana de que en la política la primera clave requiere *«idear instituciones capaces de impedir que los malos gobernantes hagan demasiado daño (o/y los burócratas)»*, el profesor LUXÁN realiza, en la última parte de su trabajo, un intento de indagación prospectiva que gira en torno a los cuatro ejes que deberían manipularse, ya que constituyen opciones y alternativas de actuación a disposición de la política universitaria: Programas de enseñanza, acceso a la Universidad, modelo organizacional y financiación.

Todo ello desde la metodología de las políticas públicas que inexorablemente conduce a un tipo de análisis en el que priman las propuestas de ingeniería utópica racional, que no racionalista, en contraposición al sueño de la razón que, en roman paladín, supone apostar por *«medidas tendentes a combatir los males concretos más que a establecer algún bien ideal»*.

Aspectos todos ellos que conforman la agenda de la política universitaria, en la que se resaltan aquellos aspectos en los que el sistema político como agente privilegiado en la regulación del sistema cuenta con suficiente margen de actuación, para ello se reclama *«dejar a un lado viejos patrones, modificar las pautas de conducta y construir un modelo de Universidad abierta, capaz de integrar las demandas y expectativas del conjunto de la sociedad»*.

En esta línea, desde la tribuna de una revista especializada en formulaciones de políticas públicas, no puede pasar por alto el esfuerzo del Profesor LUXÁN en la concreción, al ámbito de la política universitaria, de las propuestas que se realizan en el campo del análisis de políticas públicas. Destaca en este esfuerzo la claridad expositiva, el rigor secuencial, la cuidada y profusa inclusión de gráficos, a modo de presentaciones, que tan familiar nos resulta a los lectores de trabajos

e investigaciones del Análisis de Políticas Públicas.

A juicio del autor, la profunda transformación de las funciones, de la misión que caracteriza a la Universidad de la segunda mitad del siglo XX es consecuencia directa del desarrollo de las políticas de bienestar que, sin embargo y como consecuencia de su éxito, parecen conducirla a una profunda crisis que pudiera agotar la viabilidad del paradigma de excelencia como motor de la Universidad de masas.

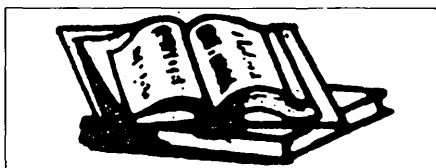
La Universidad de la sociedad del conocimiento requiere una nueva organización del saber comprometida con la calidad. Exige explorar nuevos horizontes, impulsar que las Universidades cuenten con una oportunidad para demostrar su capacidad de liderazgo social e intelectual. La política universitaria, señala LUXÁN, debe abrir la Universidad, incorporar el mercado como instrumento de regulación de sus relaciones con la sociedad.

El texto que comentamos se completa con la incorporación de dos contribuciones significativas de los profesores VILLAPALOS y QUINTANILLA sobre el futuro de la Universidad española. Por último se incorpora un apéndice estadístico (Inmaculada HORCAJADA) sobre los datos básicos que facilitan al lector cualquier información de este tipo así como la localización de las fuentes.

Desde la responsabilidad del papel del analista, que reivindica el editor, sólo cabe reseñar que cumple las máximas éticas del «consejero» respecto de su «príncipe», baste recordar con La primera década de Tito LIVIO, que los funcionarios se enfrentan a un doble peligro: «Si no aconsejan las cosas que les parecen útiles para su ciudad o para el príncipe, sin ningún temor, faltan a las obligaciones de su oficio; (y) si las aconsejan, ponen en peligro su vida y su posición, pues todos los hombres se ciegan en estos asuntos y sólo juzgan bueno o malo un consejo según el resultado obtenido y pensando el

modo de huir de aquella infamia o de este peligro». MAQUIAVELO no ve otro camino que tomar las cosas con moderación, sin considerar ninguna como empresa propia, diciendo su opinión desapasionadamente pero siempre de forma veraz.

José Luis DE OSSORNO ALMÉCJA
Universidad Complutense



La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos

ARENILLA SÁEZ, Manuel. Prólogo de Mariano Baena del Alcázar. Sevilla, Instituto Andáluz de Administración Pública, 1996. 440 págs.

No deja de ser una sorpresa, una grata sorpresa, comprobar que el difícil compromiso de enlazar dos conceptos tan distantes hasta ahora en nuestra bibliografía como son Historia y Administración, van acercándose, integrando mutuamente su sistema de conocimiento y el análisis de fuentes comunes para, poco a poco, ir creando una nueva Historia de la Administración Española que, desde la precursora obra de COS-GAYÓN y la más reciente de un jurista con profunda formación histórica, GARCÍA DE VALDEAVELLANO, sólo ha tenido escasos cultivadores originales. Porque no basta con dar el nombre para crear una disciplina, sino que es necesario construir todo un sistema en el que se integren pensamiento, criterios de selección, método propio de análisis y de interpretación de fuentes, y un profundo conocimiento de cada época y de sus Instituciones Políticas y Administrativas.

Pero la mayor dificultad estriba en la formación de investigadores que reúnan ambas vocaciones; pues no es frecuente que el interés por el conocimiento de la

Administración Pública coincida con la curiosidad por sus orígenes, por el pensamiento que la diseñó, y viceversa. De hecho, la formación que recibe el historiador está a años luz de la que acompaña al experto en Administración. Únicamente en la Facultad de Ciencias Políticas, donde a pesar de todos los cambios sigue existiendo un peso de la Historia en los planes de estudio junto a las materias jurídicas y técnicas, y donde se imparte una Historia de la Administración Española, es concebible el desarrollo de esta especialidad y de su Teoría. Quehacer avalado por el propio JAVIER DE BURGOS (*Miscelánea*, n.º 46, 14-II-1820), cuyos planteamientos administrativos aún son de actualidad:

«... el que quiera sacar fruto de la historia, deberá ir enlazando todos los sucesos que pudieron influir en la elevación o el abatimiento de un país, calcular hasta qué punto contribuyó cada hecho particular al resultado que examina, averiguar si en otras ocurrencias de igual clase produjeron las mismas causas los mismos efectos, y de la masa de estas comparaciones, deducir hechos, observaciones y principios que puedan servir a otros de norma en la ocasión y hacerles evitar las faltas en que hubiesen incurrido sus predecesores en la misma carrera, o ensanchar la esfera de sus aciertos».

Todo este preámbulo viene a cuento de la personalidad del autor de la obra que me corresponde comentar, Manuel ARENILLA SÁEZ, y de su maestro, Mariano BAENA, quien hoy prologa su libro. Maestro e innovador, Mariano BAENA a su paso por la Universidad supo promover una nueva Ciencia de la Administración, de que tan necesitada estaba la formación de los politólogos en España. Y, al remontar su programa hasta el S. XIX, introdujo una nueva perspectiva: el pensamiento, los precedentes y la evolución, en el estudio de la Administración actual. De ahí a formar discípulos que, como Manuel ARENILLA, se han interesado por el conocimiento de las fuentes históricas,

no hay más que un paso. Y en este libro se demuestra.

Manuel ARENILLA, conocedor y práctico de la Administración, que revela en esta obra, además, un serio conocimiento de las corrientes intelectuales ilustradoras del proyecto administrativo en el S. XIX, es ante todo oportuno al publicar ahora, cuando está en juego un estatuto de los funcionarios públicos, precisamente la obra de quien formuló, por primera vez en España, la necesidad de su existencia y de su estabilidad: JAVIER DE BURGOS.

El autor atribuye el origen de su investigación a lo que él califica de doble casualidad: primero, a tener a su alcance una Biblioteca rica y especializada, en el Departamento de Derecho Político y Administrativo de la Universidad de Granada y, segundo, al afortunado encuentro científico con JAVIER DE BURGOS, al hallar una edición de sus primeras publicaciones. Y manos a la obra, ha conseguido sistematizar en este trabajo tanto el pensamiento como las dificultades que entrañó la gran reforma administrativa del S. XIX, modernizadora, cuyas raíces debemos a JAVIER DE BURGOS, aunque no todo se llevara a la práctica. Su aportación es fundamental y clave para entender, tal cual va analizando la de JAVIER DE BURGOS, los precedentes de la moderna Administración.

Diseña ARENILLA la presentación de su obra como un resumen del conjunto, introduciendo suavemente la personalidad de JAVIER DE BURGOS, sus circunstancias, y su difícil cometido: el replanteamiento de un Estado arcaico desde la óptica liberal. Tras la valoración realizada por ARENILLA de los órganos de difusión utilizados por BURGOS —la *Miscelánea* y *El Imparcial*—, el lector que desconozca su obra, sutilmente guiado, asistirá al desarrollo de un pensamiento, un concepto tan innovador, tan revolucionario pero tan maduro de la Administración Pública, que no dejará de asombrarse al comprobar cómo, anticipándose a su tiempo, BURGOS plan-

tea problemas, apunta soluciones, válidas todavía.

Por citar un ejemplo, ante el empeño que muestra BURGOS por responsabilizar al Ejecutivo de la organización de la Administración frente al Legislativo, señalado por M. ARENILLA entre sus propuestas más innovadoras, cabe observar que hasta la reciente Ley de organización y funcionamiento de la Administración del Estado (LOFAGE), este tema no había sido adecuadamente resuelto. De este modo, la experiencia ha demostrado que la solución apuntada por BURGOS era la correcta aunque, naturalmente, él no superó la imagen de un Ejecutivo personificado por el Rey, superación impensable en una España donde —a diferencia de Francia— la Monarquía conservaba un prestigio que ni los errores de Fernando VII habían logrado destruir.

BURGOS se planteará la modernización de las estructuras a todos los niveles, al servicio de una Administración centralizada, con agentes delegados en una periferia que es preciso reordenar, dividiéndola en unidades menores (Provincias) activas y homogéneas donde, sobre todo, se puedan aplicar las recientes técnicas estadísticas cuyo resultado impida los desequilibrios fiscales para gravar a cada cual según su riqueza. Conviene recordar que, desde el Siglo XVI, se venían realizando toda clase de encuestas sobre la población con este fin. Y aunque a ellas les debemos lo poco que sabemos de las divisiones geográficas de la época —algunas, bajo el término de Partidos, de ambiguo contenido— la realidad es que están lejos de ser exactas ni, desde luego, de alcanzar una correcta información sobre la base impositiva. Los censos de Ensenada y de Floridablanca son ejemplos de los últimos esfuerzos realizados en este sentido, antes de las reformas del S. XIX.

De modo que el punto de partida para una reorganización del territorio que se planteará a partir de 1810, que con un modelo totalmente diferente en cuya elaboración intervino JAVIER DE BURGOS y

será aprobada por las Cortes en 1822, pero que requerirá una rápida reforma antes de entrar en vigor en 1833 y llegar prácticamente vigente hasta la actualidad (salvo la división de las Canarias en 1927, y algún cambio de límites), no tenía más precedente que un «batiburrillo» medieval del territorio e instituciones, como lo califica el propio BURGOS.

Otros planteamientos avanzados por BURGOS que ARENILLA nos descubre en su obra, son, junto al resto de su teoría sobre el Gobierno y sus responsabilidades, la jerarquía, la necesidad de un Estatuto para los oficiales públicos, sujetos a normas éticas y a un código administrativo, que regule su actividad, o la complejidad de las relaciones interadministrativas. Temas todavía hoy de actualidad, e incluso debatidos en algún caso por el propio ARENILLA en trabajos anteriores.

Lógicamente, el análisis del pensamiento y de la obra de BURGOS, bien llevado por el editor, ocupará la mayor parte del libro, que además reproduce en anexo su obra periodística en el mismo orden observado para el análisis, lo que facilita la consulta directa. Así, al concepto de Administración Pública siguen la propuesta de división provincial, el concepto de funcionario y un último apartado que M. ARENILLA reúne sobre Justicia y Administración. Su definitiva separación, después de 25 siglos de unión, es otro alarde propio del gran visionario que fue BURGOS.

Es de notar el creativo método de exposición seguido por M. ARENILLA para hacer más accesible su trabajo, que consiste en combinar el comentario sobre el texto original, previamente sistematizado, con los comentarios a pie de página, donde se contrasta el pensamiento de BURGOS con sus diferentes enunciados, y con el de sus coetáneos. De ahí que, como advierte Mariano BAENA en su prólogo, pasar por alto la lectura de las notas, sería un grave error. Ciertamente, supondría ignorar un excelente trabajo y renunciar a tener una perspectiva integral de las

reformas que justifican el puesto de BURGOS entre los grandes precursores de la organización administrativa en España.

Pero lo más llamativo de este libro es comprobar cómo Manuel ARENILLA ha sabido armonizar su experiencia en el saber administrativo, presentando la obra de JAVIER DE BURGOS estructurada según el esquema actual de la Ciencia Administrativa (Administración Pública, Administración del Territorio, Función Pública...), con la superación de la dificultad que supone interpretar un pensamiento del S. XIX, analizando, con toda naturalidad, la personalidad del autor en sus luchas y proyectos, valorando sus aportaciones, relacionándole con su entorno.

Resultará así interesante esta obra, por su estructura y su contenido, al más dogmático de los administrativistas; pero será también accesible al historiador porque, al bañar todo su desarrollo en las ricas experiencias personales de JAVIER DE BURGOS y de su época, aporta un matiz humano, que tan sustancial es al saber histórico, y que diferencia la obra de ARENILLA de tantas otras sobre el pasado del pensamiento jurídico, del Derecho o de las Instituciones administrativas. Él ha sabido impregnar el análisis jurídico con un aroma humano, tan necesario para atenuar su rigidez.

Y todo ello en una edición que debe un cierto sabor decimonónico, medioam-

biental —porque en el S. XIX nos introduce— a una bella reproducción facsimilar de la Memoria presentada a la Sociedad Económica de los Amigos del País de la Ciudad de Motril, coronada por una bien seleccionada bibliografía, que reúne desde manuales de la época hasta obras de reciente publicación.

María Isabel LÓPEZ DÍAZ
Profesora Titular de la
Universidad Complutense
Facultad de Ciencias Políticas
y Sociológicas

