



Manuel HERRERA GÓMEZ. *El Tercer Sector en los sistemas de bienestar.* Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 1998, 352 páginas.

Este volumen es el resultado de una larga experiencia investigadora en dos centros de reconocido prestigio internacional: el *Centro di Studi di Politiche Sociali* de la Universidad de Bolonia (Italia), dirigido por el profesor Pierpaolo Donati, y el *Institute for Policy Studies* de la Johns Hopkins University (Baltimore, USA), dirigido por el profesor Lester M. Salamon.

Su autor nos ubica en el siguiente punto de partida: la sociedad compleja del vecino Tercer Milenio está caracterizada por la emergencia creciente de fenómenos asociativos externos al Mercado y al Estado. Nos encontramos ante esferas de relaciones sociales que no siguen ni la lógica de la utilidad y del beneficio, ni la lógica del control de recursos. Dicho en otros términos, no son ni privadas, ni públicas en el sentido que estos conceptos han tenido para la modernidad.

Las formas que pueden asumir estos fenómenos asociativos son múltiples (fundaciones, asociaciones, entes para-estatales o semi-públicos, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones de voluntariado, cooperativas sociales, grupos de mutua y auto-ayuda), trasladando a una pluralidad y complejidad de modelos administrativos y de gestión mayor que la que se puede encontrar en el sector público o en el mercado. Al mismo tiempo, las

áreas donde intervienen son amplias y diversas: educación, servicios sociales y sanitarios, actividades deportivas y de tiempo libre, protección civil, defensa de los consumidores, reintegración de las capas más débiles y marginadas de la población... Conviene recordar que no sólo son situaciones, condiciones y contextos de carácter *patológico*, también son de carácter *normal*, o sea, de *vida cotidiana de una comunidad* en el sentido más amplio y ordinario del término.

La terminología usada a nivel internacional para denominar a estas esferas de relaciones es muy variada. Para definir al fenómeno se han utilizado términos tales como *tercera dimensión*, *tercer sector*, *privado social*, *tercer sistema*, *sector de las organizaciones sin fines de lucro*, *economía social*... Cada una de estas definiciones conlleva diferencias conceptuales, diversidad en los marcos de referencia, así como la atribución de un mayor o menor énfasis a las iniciativas que se inscriben en esta esfera social.

En palabras del propio autor, el objetivo de esta obra no es pronunciar la última palabra sobre este nuevo *tertium* de las sociedades complejas, es decir, proponer una definición que resuelva todas las polémicas en curso. Sus pretensiones son una operación cultural de otra naturaleza: revelar la originalidad y la originalidad del llamado Tercer Sector. Según el profesor HERRERA, la originalidad reside en las diferencias específicas que presenta respecto a otros sectores (Estado, Mercado, redes informales). La originalidad consiste en el ser *manantial*, en el sentido de tener fuentes propias de existencia, constitución y legitimación.

Ante estas pretensiones emerge un interrogante: ¿cómo definir el Tercer Sector en términos de originalidad y origina-

riedad? Para responder a esta pregunta no sirven los planteamientos jurídicos. El Derecho sólo contempla lo social *ex post factum*, aún más, lo introduce en el propio ambiente (en sentido sistémico), en cuanto alteración del Derecho, y en la práctica siempre lo considera de forma pragmática y autorreferencial. Igual ocurre con los planteamientos procedentes de la Economía. Ésta observa al Tercer Sector desde el punto de vista de sus valores instrumentales (económicos). Tampoco son de gran utilidad las observaciones politológicas. La Ciencia Política ve al Tercer Sector en el cuadro de las doctrinas ideológicas que propiamente dependen de la dinamicidad socio-cultural que emerge de la misma subjetividad que debe ser investigada y definida.

¿Dónde es posible buscar una definición apropiada? Realmente, es necesario tomar como punto de partida una consideración metodológica: no tiene validez una definición *a priori*. Sin embargo, puede ser de gran utilidad un nuevo sistema de observación. En cuanto que por su propia naturaleza es difícil definir el Tercer Sector, el nudo de la cuestión definitiva no está en nuestra incapacidad para definirlo, sino en el mismo fenómeno. Éste solicita una forma no convencional de leerlo, observarlo, analizarlo, valorarlo y activarlo normativamente.

Por tanto, el principal problema, especialmente para el observador, es que actualmente no posee instrumentos adecuados para contemplar una realidad que se le escapa. Se le escapa a él, en cuanto observador, pero no huye de aquellos que actúan dentro del Tercer Sector y sus organizaciones.

La óptica con la que Manuel HERRERA trata de leer e interpretar el Tercer Sector es la de un sistema de observación que

debe ser lo más adecuado posible a esta realidad *sui generis*. Éste recibe el nombre de «*sistema relacional de observación*». Implica una triple operación:

Asumir un tercer punto de vista, diferente del que poseen los términos de la relación observada (los actores en juego).

Analizar cómo un actor actúa sobre otro (*ego* sobre *alter*, y viceversa).

a) Analizar el producto de las interacciones (el Tercer Sector y sus organizaciones) como realidad diferente respecto a las intenciones y acciones de los singulares actores de la relación.

Según el profesor HERRERA, desde esta perspectiva relacional es posible revelar los rasgos distintivos del Tercer Sector, es decir:

1. El carácter netamente social del fenómeno.

2. La especificidad de los bienes (llamados relacionales) que son producidos.

3. La propia auto-dirección, o sea, su distinción-guía.

Todo esto insertado en el marco de un proceso más general de diferenciación social. Me parece oportuno analizar detalladamente estos tres aspectos.

I. Decir que el Tercer Sector es un fenómeno esencialmente social significa que es imposible su comprensión si solamente se lo contempla como fenómeno político, económico, jurídico o cultural: su naturaleza más íntima y vital consiste en la calidad de las relaciones que proyecta y activa. Por tanto, debemos concebir lo social como la matriz generadora del resto de dimensiones (políticas, jurídicas, económicas y culturales) y como propio sustrato del fenómeno. En estas páginas social equivale a relacional, es decir, relación entre personas humanas. Tales relaciones pueden ser primarias o secundarias, directas (cara-a-cara) o indirectas (por ejemplo, mediatizadas por tecnologías comunicativas). Social es aquello desde lo que se origina un fenómeno de sociabilidad (relacionalidad),

antes de que asuma una específica connotación económica, cultural, jurídica o política. El contexto de las relaciones, sus dinámicas, su emergencia, sus propias interacciones dan lugar a algo que innova el obrar económico, los modelos culturales, las reglas jurídicas y la configuración política en la que el fenómeno se desarrolla.

II. El Tercer Sector se caracteriza por producir un específico tipo de bienes, llamados bienes relacionales. Son bienes que no se ubican bajo las categorías tradicionales en que la Economía y el Derecho clasifican los bienes sociales, o sea, como públicos o como privados. Por una parte, los bienes producidos por el Tercer Sector no son públicos en cuanto que no tienen las características de los bienes colectivos sobre los que el Estado ejerce un poder político de disposición, y no son universalmente accesibles de la misma manera que el Estado los produce y distribuye. Por otra, los bienes producidos por el Tercer Sector no son privados si con este término se entiende la posibilidad de crearlos y consumirlos discrecionalmente por sujetos «*propietarios*». Los bienes relacionales poseen algunas características públicas (en cuanto que tienen una utilidad social) y privadas (son gestionados por sujetos privados), pero van más allá de estas categorías. La particular interacción entre las dimensiones privadas y las dimensiones públicas del obrar social generan otra realidad que no es ni pública, ni privada. Los bienes relacionales constituyen un *tertium genus*, un género propio, en cuanto que sólo pueden ser producidos a través de una específica atención a la relacionalidad social que se instaura entre los miembros participantes. Éstos sólo pueden crear y gozar de dichos bienes dentro de un código: el compartir. Más explícitamente, estos bienes solamente pueden ser producidos y utilizados conjuntamente por aquellos sujetos que los crean.

Incluso el «*colectivo*» que los produce está sometido al propio ser relacional. En la producción de estos bienes no se si-

gue ni la lógica del dinero (o, en general, de beneficio), ni las imposiciones legislativas (imperativos normativos de autoridad e instituciones externas, en concreto del Estado), aunque deba ubicarse en el interior del ordenamiento jurídico.

III. Decir que el Tercer Sector tiene una propia distinción-guía interna significa afirmar que consiste en la creación de nuevas formas de integración o de solidaridad social entre dimensiones relacionales que se van diferenciando dentro de un contexto de creciente complejidad (contingencia) societaria.

Para comprender este punto es necesario observar los procesos en acto mediante una «*brújula*» que oriente en el gran océano de la sociedad. El «*esquema*» desarrollado por Manuel HERRERA consiste en presentar toda relación social, y por extensión todo sistema, compuesta de cuatro dimensiones: económica (referente a los medios instrumentales, cuya distinción-guía está en el crecimiento de estos medios mediante el criterio de la utilidad), política (dirigida a las metas a realizar, su distinción-guía consiste en el alcance de estas metas mediante el poder que se puede ejercer), normativa (alude a las reglas y normas que presiden el proceso social, su distinción-guía está en regular tal proceso a través de la solidaridad), cultural (relacionada a los valores de base que orientan el sistema de acción, su distinción-guía está en la referencia a modelos ideales de valores mediante un compromiso ético). Si el Tercero se contempla, como hace HERRERA, utilizando esta brújula, este *tertium* de lo social puede ubicarse en la dimensión normativa de la entera sociedad: la función o el terreno propio del Tercer Sector consiste en crear, promover, salvaguardar la solidaridad mediante acciones inspiradas en reglas de altruismo, atención al cuidado de la persona, don, equidad, reciprocidad. El Tercer Sector no posee un objetivo prioritariamente económico, político o cultural, sino de «*normatividad social*». Ahora bien, con este tér-

mino no se debe entender un mandato u orden, sino la producción de reglas del obrar social que son expresión inter-subjetiva de la conciencia personal.

HERRERA utiliza el mismo esquema para analizar el Tercer Sector como relación (o sistema social) en sí. El resultado es observar cómo este sujeto social posee cada una de estas dimensiones: tiene una propia economía, una propia política, una propia regulación, una propia cultura. En el interior de este conjunto supra-funcional de dimensiones, la prioridad funcional corresponde a la distinción-guía propia, interna, autónoma, autopoietica, auto-generada: la solidaridad social. Por tanto, se tratará de una economía solidaria, una política solidaria, una regulación solidaria, una cultura solidaria.

Como decía con anterioridad, todas estas observaciones hacen del uso un sistema de observación relacional. Su utilización permite establecer los criterios distintivos del Tercer Sector: originariedad civil, producción de bienes relacionales, prioridad de la función de solidaridad. Aún más, según HERRERA, podemos decir que estamos ante una iniciativa de Tercer Sector (tenga o no personalidad jurídica, reconocida por el Estado), cuando nos encontramos ante estas tres características. Una sola de ellas no es suficiente para incluirla o excluirla. Se trata de un criterio sociológico más apropiado que el económicojurídico que individuaba el carácter de Tercer Sector en el hecho de ser sin fin lucro (*non profit*). Esta norma es insuficiente y no corresponde a los hechos. Ciertamente, el universo organizativo aglutinado en el término Tercer Sector no actúa con vistas a un beneficio, sin embargo, puede realizar beneficios (en este sentido, se someten a la norma de no distribución de ganancias, pero no significa que su gestión económica no pueda generar beneficios).

La pregunta final que siempre se plantea, ¿conocer para qué?, implica que el discurso elaborado por HERRERA sobre

el Tercer Sector sirve para comprender mejor sus actuaciones.

Todos los análisis sociológicos coinciden en que el Tercer Sector ha aumentado en las últimas décadas, también como manifestación de una «*sociedad de los movimientos colectivos*» post-68. Las líneas culturales y políticas son tres:

a) La visión liberal valora el fenómeno Tercer Sector como hecho cívico o civil. Desde esta perspectiva, el Tercer Sector es contemplado como expresión instrumental de los individuos. Estos últimos se agrupan en su esfera («*público burguesa*») en función de determinadas finalidades integrativas o sustitutivas del Estado.

b) La visión estatal valora el fenómeno Tercer Sector como instrumento integrativo del Estado.

c) La visión de la *ciudadanía societaria* valora el fenómeno Tercer Sector como expresión de un pluralismo de y en la sociedad, originario y original, según un principio de subsidiariedad. El Tercer Sector no es contemplado ni como una construcción racional e instrumental de los individuos, ni como un auxilio del Estado. Más bien aparece como un mundo organizativo que participa en una competición solidaria encaminada a la edificación de una sociedad civil que no sea sinónimo ni de Mercado (como la entiende el pensamiento liberal), ni de base ideológica del Estado (como la interpreta el pensamiento estatista).

En este libro, teniendo presentes estas tres opciones, su autor opta decididamente por la tercera línea. Ésta comporta un planteamiento cultural, legislativo y de política social orientado a la máxima promoción del Tercer Sector. No en vano, según HERRERA, nos encontramos ante actividades originarias y libres de personas que se organizan por finalidades generales o particulares de solidaridad social, mediante la construcción de sujetos sociales que producen bienes relacionales.

Pedro CASTÓN BOYER
Universidad de Granada



GONZÁLEZ TEMPRANO, Antonio (dir.). *La política de gasto social (1984-1996)*. Publicaciones del Consejo Económico y Social. Madrid, 1998, 409 págs.

Estamos ante una obra que analiza, con intención sistemática, las políticas de bienestar social durante los distintos gobiernos socialistas, con el fin de mostrar cómo se fue consolidando el Estado de Bienestar en España, especialmente en el período 1985-1990, así como su entrada en crisis a partir de 1993. Para ello, los autores acuden a las fuentes primarias, es decir, a las series históricas de los Presupuestos Generales del Estado, de la Seguridad Social y de las diecisiete Comunidades Autónomas (CC.AA., en adelante), excluyendo los presupuestos de los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales y Financieros de la Administración Central y de las Administraciones autonómicas por ser irrelevante presupuestariamente su participación en el gasto social. Únicamente se consideran las cifras presupuestadas de los mismos, no las liquidadas. La razón de tomar esta opción reside en captar con mayor nitidez la finalidad política del gasto, los objetivos sociales de los distintos ejecutivos socialistas.

Por otro lado, el arranque del estudio desde 1984 tiene una clara justificación; es el año en el que la implantación del presupuesto por programas adquiere carácter vinculante con el objeto de mejorar la estructura funcional presupuestaria (y complementarla con las ya clásicas estructuras orgánica y económica del presupuesto) conformándose de manera estable en 1989. Además, es el año en que las CC.AA. quedan habilitadas para realizar sus presupuestos a través de la Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA.

(LOFCA) y un conjunto de servicios de gestión transferidos por el Estado.

Hechas estas salvedades, la investigación se centra en los dos grupos de funciones que contienen la totalidad del gasto social (con los dígitos 3 y 4 según la numeración indicada en el presupuesto por programas). El Grupo de Funciones 3 (GF3) se denomina *Seguridad, Protección y Promoción Social*, compuesto a su vez por dos grandes funciones, la Función 3.1 *Seguridad y Protección Social* y la Función 3.2 *Promoción Social*. El Grupo de Funciones 4 (GF4) se denomina *Producción de Bienes Públicos de carácter social*, compuesto a su vez compuesto a su vez por las Funciones; Función 4.1 *Sanidad*, Función 4.2 *Educación*, Función 4.3 *Vivienda y Urbanismo*, Función 4.4 *Bienestar Comunitario*, Función 4.5 *Cultura* y Función 4.6 *Otros Servicios Comunitarios y Sociales*.

Primeramente, los autores abordan el fenómeno de la crisis del Estado de Bienestar, definiendo éste como una experiencia histórica que trasciende la política social (frente a la concepción de Estado Social) pretendiendo conseguir un crecimiento económicamente sostenido, socialmente integrado y políticamente equilibrado. Deben concurrir tres circunstancias: 1) Consenso sobre el modelo de crecimiento, 2) Capacidad del Estado para realizarlo y 3) Necesidad de delegar en el Estado funciones que antes residían en la esfera privada. Continúan con las causas de dicha crisis, como son la menor eficiencia del sector público (aunque no hay trabajos empíricos que confirmen la dualidad intervencionismo-baja productividad), la progresiva desmitificación de la acción pública y el individualismo emergente como comportamiento social frente al colectivismo solidario, causas éstas que pusieron en tela de juicio la legitimidad del Estado para mantener este modelo tras comprobar la tendencia estructural expansiva del gasto público, el déficit público que generaba y la imposibilidad de la contención de aquél mediante el aumento de la presión fiscal. Aun así,

concluyen que las raíces de esta crisis no vienen tanto del ámbito económico y fiscal como del cambio ideológico que plantea otro modelo de Estado.

En cuanto a la Política de Bienestar Social, la definen como la provisión de bienes y servicios públicos proporcionados por las Administraciones Públicas con el fin de garantizar cierto nivel de bienestar social a todos los ciudadanos y la normativa que estipula su implantación, configurándose como un instrumento de consenso entre los agentes sociales (integración social), de legitimación del Estado y, a través de éste, del sistema capitalista. En esta línea, afirman que las políticas de gasto han tenido un efecto insitucionalizador (como derecho constitucional) más que redistribuidor de la renta (pues son las transferencias económicas las únicas que han supuesto un impacto redistributivo de cierta significación) al ser la estrategia política del PSOE, entre 1984 y 1992, ampliar la cobertura social a todos los ciudadanos en pos de implantar su modelo político-social de Estado sin atender a estrictas pautas de racionalidad económica. Estrategia que tuvo en España un *tempo* acelerado por propiciarse cuando en el resto de los países de la OCDE estaba en proceso de reformulación.

Con los datos que aportan, evidencian que el GF3 es el bloque hegemónico del gasto social presupuestado, constituyendo el 60% del gasto social total. La razón es muy obvia, la Función 3.1 *Seguridad Social*, en su respectiva subfunción del mismo nombre, alcanza en 1992 el 74.1% de dicha Función y el 71.9% de lo presupuestado para el GF3. Sólo esta subfunción representa el 42.3% del gasto social total y el 25.9% del gasto público total.

Además, el Estado ha sido el mayor protagonista en la distribución de este gasto, articulando su estrategia política legitimadora, matizando la progresiva participación de las CC.AA desde 1984 (asumiendo todas las competencias del

INSERSO), de forma desigual en muchos casos. Podría hablarse de cierto tinte centralizador de este gasto social, dada su importancia (el elevado volumen cuantitativo de su partida) y su crecimiento constante hasta 1992, con los siguientes objetivos; a) Revalorización anual de las pensiones, b) Universalidad de la cobertura, c) Consolidación del Sistema de la Seguridad Social, d) Homogeneización de los Regímenes Especiales con el Régimen General y e) Aumento cuantitativo de todas las pensiones estableciendo unos mínimos revalorizables cada año.

La Función 3.2 *Promoción Social*, compuesta por los programas de *Fomento de Empleo y Promoción de la Juventud y de la Mujer* es menos relevante presupuestariamente a pesar de haber crecido más en proporción a la Función 3.1. La causa no es otra que la de complementar a esta última con el objeto de profundizar los niveles de bienestar social. Por eso, el porcentaje de gasto en los presupuestos autonómicos es mayor que en los del Estado, sobre todo en la subfunción *Fomento del Empleo* y en detrimento de las subfunciones *Promoción de la Juventud y de la Mujer*, también gestionados mayoritariamente por las CC.AA y con un crecimiento sostenido desde 1985 hasta 1992.

En otro orden, el gasto en Sanidad (Función 4.1) es el más dotado presupuestariamente del GF4, con una evolución expansiva y una progresiva descentralización. La Administración Central presupuestaba en 1984 el 71.5% del gasto sanitario global, en 1988 el 62.2% y en 1992 el 58.3% como consecuencia de la asunción de competencias por las CC.AA, con una trayectoria de su gasto sanitario regional muy irregular al no recibir algunas transferencias del INSALUD junto a los problemas de dependencia financiera. La creación de un Sistema Nacional de Salud disparó el volumen de gasto, dedicando el 60% de su partida a personal y mantenimiento material frente a un escaso 31% en inversiones. Si a esto añadimos la universalización de la cobertura y los rasgos

socio-demográficos del período en cuestión, era obligado caer en un déficit financiero estructural que no podía solventarse con el aumento de la imposición fiscal y/o de las cuotas devengadas a la Seguridad Social (el gasto público sanitario creció por encima del PIB incluso en los años de ralentización económica. Era clave como política pública vertebradora del Estado de Bienestar y rentable políticamente) propiciando el inicio de otros discursos sobre la financiación del Sistema Nacional de Salud en los aspectos de racionalidad económica y control de la gestión.

Incluida en el GF4, la Función 4.2 *Educación* es la siguiente en el escalafón jerárquico de los gastos sociales considerando la partida asignada. Se aprecian dos vías diferenciadas aplicadas por el gobierno socialista (merced a la mayoría electoral obtenida); la primera consistió en la plena escolarización hasta 1988 (invirtiendo el 49% de su presupuesto, descendiendo cuando ya no era prioridad al 33.2% en 1992). La segunda vía vino tras normalizar la enseñanza primaria, potenciando la enseñanza secundaria y terciaria (aumentando esta última moderadamente, el 11.5% en 1988 y el 13.4% en 1992), síntoma del comienzo de la madurez del sistema educativo español (con los problemas de calidad de enseñanza, inversión en investigación, conexión entre títulos y mercado de trabajo...). El incremento del gasto social en Educación se produce entre 1984-1988 fruto del proceso autonómico. Luego decae, particularmente en las CC.AA. poseedoras de plenas competencias, siendo menor en las CC.AA. con competencias diferidas (gestionadas por el Ministerio de Educación y Ciencia). Descentralización autonómica que ha reportado una nueva centralización hacia los Entes Locales, cuya intervención en programas, gestión y financiación es casi inexistente.

El reforzamiento de la enseñanza media a partir de 1988 condujo a una excesiva burocratización del sistema educativo (de ahí el tímido aumento del gasto

en gestión) viendo la luz un sinfín de organizaciones (asociaciones de padres, de alumnos de profesores...) que apenas se han integrado en los mecanismos institucionales de negociación colectiva. La reordenación del sistema educativo en su conjunto pasaba por la percepción socialista de buscar soluciones financieras y de gestión con otros organismos del mundo privado, a la vista de la brecha deficitaria que afectaba a todas las políticas de bienestar puestas en marcha por los Departamentos ministeriales y las Consejerías de las CC.AA.

Continuando en el GF4, aparecen los gastos en *Vivienda* (Función 4.3) y *Otros Gastos Sociales* (Función 4.4). El gasto social en Vivienda es muy poco representativo al depender del cariz cíclico de la economía. Prueba de ello es que en 1988, coincidiendo con cierto crecimiento económico, hay una contracción de la oferta de viviendas de protección oficial mientras se da una tendencia alcista de los precios y del suelo, al contrario de lo sucedido entre 1985-1987. El precio medio de la vivienda se multiplica entre 1985-1990 junto con el decremento del número de viviendas protegidas. En el plano autonómico asistimos a que las CC.AA. con mayor nivel competencial son las que menos gasto dedican a vivienda en sus programas presupuestarios.

De la Función 4.4 destacan los programas de Medio Ambiente (también poco representativa por su insignificante asignación de fondos). El 81% del gasto se presta a políticas defensivas (Deforestación y Sequía), el 19% restante se presta a la mejora del entorno, educación medio-ambiental y defensa del Patrimonio general. En esta Función sí invierten más las CC.AA. al asumir las transferencias estatales y las competencias que figuran en sus Estatutos de Autonomía. La Administración Central agudiza su papel de coordinación y control creando las Conferencias Sectoriales a fin de consensuar proyectos con las diversas Administraciones territoriales.

Llegados a este punto, los autores hacen balance de lo realizado en estos años por los gobiernos del PSOE, apuntando que la expansión del gasto social (al igual que el gasto público) respondía al amplio soporte socio-político de sus políticas públicas, no siendo baladí la influencia que tuvo el proceso de democratización inaugurado en 1978, cuyo efecto (más que causa) fue la legitimación y confianza que acumuló el Estado como actor garante de estabilidad social.

El período 1993-1996 es considerado en el libro como una nueva etapa en la política de gasto social. La crisis económica de 1993, la convergencia con la Unión Europea y la pérdida de la mayoría parlamentaria del PSOE (ha de pactar con el partido Convergencia y Unión de Cataluña) supone un viraje en la política de bienestar social, la cual está sometida a una contención del gasto sin que se lleve a cabo una disminución y pauperización de las prestaciones y servicios (sólo en 1995 se aborda una seria contención del gasto social, creciendo por debajo del PIB, no como sucedía en 1993 y 1994) al afectar a otras partidas del presupuesto.

El GF3 (61.3% del gasto social total) sigue conservando su primacía sobre el GF4. La Función 3.1 *Seguridad Social y Protección Social* crece por encima de la Función 3.2 *Promoción Social*, esto es, el gasto social básico aumenta en mayor medida que el gasto en calidad de vida, aprovechando la coyuntura económica y por la necesidad de mantener el nivel de bienestar consolidado. El Estado permanece como máximo detentador del gasto, las pensiones y prestaciones por desempleo (las mayores partidas) son prácticamente de su competencia exclusiva.

Desglosando el gasto en *Seguridad Social*, puede deducirse que los programas destinados a *Prestaciones Económicas* absorben la casi totalidad de la asignación presupuestaria (en torno al 66% durante el trienio). Las pensiones hegemonizan las Prestaciones Económicas (supo-

niendo un 40% del gasto social público y 1/5 del gasto público total).

Hay un incremento del número de pensiones en general (la MUNPAL pasa al Régimen General) y de jubilación en particular (las contributivas). Los grandes objetivos para esta nueva etapa eran; 1) Preocupación por la consolidación y estabilización del Sistema de la Seguridad Social, 2) Reforma estructural del modelo vigente, 3) Compatibilidad del presupuesto de la Seguridad Social con el Plan de Convergencia de la Unión Europea. Objetivos todos que habían de negociarse con CIU.

La estructura del presupuesto se caracteriza por el descenso del porcentaje de las cotizaciones sociales y el incremento de la aportación estatal (con la pretensión de aislar a este bloque de gasto de los efectos de la convergencia europea). El problema de autofinanciación no es general, sino concentrado en diversos Regímenes (especialmente el Agrario). El incremento del gasto responde al envejecimiento de la población y al aumento de las pensiones de elevada cuantía fruto de las políticas salariales de los años ochenta, no tanto por la incorporación de nuevos colectivos en la cobertura. Las CC.AA. continúan profundizando sus competencias en servicios sociales pero su evolución es dispar (heterogéneos programas, distintos niveles competenciales, geográficos y de población...). El programa de *Promoción Social* tiende al estancamiento, cuando no a la contracción (38.8% en 1993 pasa al 29.1% en 1996) debido a la flexibilidad del mercado de trabajo, la subordinación de la política de rentas al mantenimiento del empleo, entre otras. Se reduce la Oferta de Empleo Público para incentivar el sector privado. En esta tesitura, el INEM descarga funciones de mediador del mercado de trabajo centrándose más en la Formación Profesional.

El GF4 en esta nueva etapa supone una escalada en la descentralización autonómica (gestionando el 59.1% en 1993

y el 63.6% en 1996) profundizando en su papel de redistribuidores de bienes preferentes. El gasto en la Función 4.1 *Sanidad*, con su filosofía universalista, se mantiene durante el trienio (es del 11% del gasto público total en 1993 y del 11.2% en 1996), actitud que provocó una deuda sanitaria alarmante y obligó al gobierno a elaborar un Plan de Sanidad para los años 1994-1997. Plan con la intención de ajustar el presupuesto del INSALUD con el PIB nominal, perdiendo sus partidas de gasto el carácter ampliable y disponiendo como alternativas el recurso a los créditos extraordinarios o suplementos de crédito que aprueban las Cortes Generales (las medidas de convergencia europea eran muy estrictas). El reparto del gasto se hizo entre el INSALUD y las CC.AA. atendiendo a criterios de población. A pesar de las medidas estabilizadoras, en el año 1995, la financiación estatal ascendía al 77.5% de los ingresos del INSALUD mientras que el 22.1% provenía de las cotizaciones.

Paralelamente, el ámbito autonómico-sanitario plantea lo que se ha venido en llamar *equidad interterritorial*. Las características poblacionales y competenciales de cada CC.AA. ponen de manifiesto que las más pobres son las que adolecen de menor infraestructura sanitaria, menor gasto público por habitante y menor implicación de la sanidad privada. Cuestión ésta que habrá (aún es latente) de resolver el Consejo Interregional del Sistema Nacional de Salud ya que las cifras no son fiables (el gasto medio por CC.AA. es del 27% de su gasto público). Esconden muchas irregularidades y desviaciones de gasto al no haber criterios homogéneos en el tratamiento y coordinación de la información.

La Función 4.2 *Educación* sí sufrió la tendencia de contención del gasto, al proteger las políticas del GF3 y la de *Sanidad* del GF4 (del 14.2% en 1993 descendió al 13.3% en 1994, recuperándose en 1996 al alcanzar el 14.5%). Contención en una coyuntura en la que se acometía la LOGSE, la LRU, la Formación

Profesional y el Plan Nacional de I+D, con unos logros desiguales en intensidad. Destaca el incremento de responsabilidades en gestión educativa y enseñanza universitaria adquiridas por las CC.AA., concretamente, las de mayor desarrollo competencial (Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y el País Vasco. Proceso similar al tomado en materia sanitaria).

Finalmente, se adentran someramente en el gasto dedicado a *Vivienda*. Desciende ligeramente (del 2.1% en 1993 al 1.9% en 1996) pero dentro de una política de estabilización en la que el 71% de su presupuesto consolidado lo gestionan las CC.AA., acorde a convenios con el Estado en los que fijan su participación en los Planes cuatrienales (1992-1995 y el 1996-1999).

El libro aquí reseñado aporta un buen acercamiento a las dinámicas de gasto público (gasto social público específicamente) en nuestro país, tema preocupante desde la recesión económica de 1993 y la emergencia paralela de nuevos discursos orientados al neoliberalismo. Es meritorio, pues, el esfuerzo desplegado en la configuración de la base de datos, si bien, como adelantan en la introducción, a efectos de simplificar y por cuestiones de tiempo, eliminan obstáculos metodológicos entre los que destacan la homogeneización de los programas de gasto de las Administraciones seleccionadas, obviando las desviaciones de dichos programas de unas funciones a otras y las consiguientes desviaciones de gasto (de una magnitud nada desdeñable, objeto prácticamente de otro libro) que alteran los objetivos o fines últimos de las políticas presupuestadas inicialmente.

Se echa en falta un análisis más amplio del período 1993-1996 (al que sólo dedican el último capítulo del libro), al marcar éste una ruptura con las prácticas anteriores y, de este modo, poder extraer conclusiones más precisas y menos descriptivas de dicho período y, por conexión, de la época socialista en su conjun-

to. También el papel de las CC.AA. es analizado muy descriptivamente aunque los datos empíricos son sólidos (matizando la dificultad de estructurar la información de sus instituciones). De todas formas, el sustrato de datos acumulados ahí queda para futuros trabajos particulares, que ahonden las materias tratadas y la metodología utilizada, lo cual hace de interés la publicación, útil no sólo a las personas cercanas a las Ciencias Económicas, también a los estudiosos de otras disciplinas como la Ciencia Política o la Ciencia de la Administración.

Juan Carlos REDONDO LEBRERO
Universidad Complutense de Madrid



La gestión de los Recursos de la Información y de los Recursos Humanos.
Ayuntamiento de Gijón, 1998, 251 págs.

El Ayuntamiento de Gijón, en colaboración con la Universidad de Oviedo y la Asociación de Diplomados en Gestión y Administración Pública, viene celebrando desde hace cuatro años Seminarios sobre Gestión Pública Local. Esta obra recoge las aportaciones realizadas a la cuarta edición de dicho Seminario, en el que se han abordado aspectos de la gestión de los recursos de la información y de los recursos humanos, en un contexto de difusión y adopción de criterios de la nueva gestión pública y de la calidad total en la gestión pública.

Traemos dicha obra a estas páginas porque creemos que la labor que están realizando numerosos Ayuntamientos españoles para aplicar al ámbito de la gestión pública local los conceptos, métodos y técnicas de la nueva gestión pública, terreno en el que ya se cuenta con un conjunto de experiencias relevante y en-

riquecedor, es merecedora de amplio conocimiento y difusión. En este sentido, hay que señalar que el Ayuntamiento de Gijón, juntamente con el de Barcelona, se encuentra en la vanguardia de la aplicación de tales técnicas, adaptadas a las características y dimensiones de su organización administrativa.

La obra se integra esencialmente, pues, por una serie de experiencias concretas de gestión en los campos señalados, realizadas en los Ayuntamientos de Gijón y de Barcelona, expuestas y analizadas por profesores universitarios y profesionales del sector público local, abriéndose, a modo de reflexión de conjunto, por el texto de una conferencia inaugural del Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid, D. José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO, titulada «Cambios organizativos al servicio de la gestión pública». Este trabajo —el más extenso de la obra— constituye un excelente análisis sintético de las transformaciones que se vienen experimentando en el ámbito de la gestión pública en las dos últimas décadas.

El Profesor GONZÁLEZ-PÁRAMO parte de un rechazo de los tópicos neoliberales y de las posiciones rígidas y apriorísticas en lo referente a Estado y mercado, destacando desde el comienzo de su exposición que *"el nuevo análisis económico de la gestión pública insiste en la idea de que el Estado como organización tiene rasgos que, articulados mediante un diseño organizativo y una gestión adecuados, pueden ser explotados por la sociedad para conseguir ganancias de eficiencia en otro caso inalcanzables"*. Por ello, la idea nuclear de su posición, que compartimos plenamente en este aspecto, es la de que la crisis del Estado del Bienestar es, en buena medida, una crisis del modelo tradicional de gestión pública, más que un cambio de prioridades de la intervención del gobierno en la economía, y que un sistema de instituciones públicas eficientes constituye un activo para cualquier nación.

A partir de este posicionamiento ideológico, el autor destaca que la adecuada gestión de los cambios necesarios para alcanzar ese grado deseable de eficiencia pública exige una correcta comprensión del alcance y limitaciones de los cambios que deben introducirse en la gestión pública, objetivo al que dedica su trabajo, en el que se distinguen dos grandes apartados. En el primero de ellos, bajo la rúbrica «La gestión de lo público, naturaleza y condicionantes», analiza las peculiaridades de la gestión en el marco de las instituciones estatales. Especialmente interesante resulta, en este sentido, su exposición de las restricciones de naturaleza política que gravitan sobre la gestión pública y el modelo de cultura administrativa resultante de su acción conjunta, así como su planteamiento de los modelos de gestión pública desde una perspectiva comparada, contraponiendo de forma muy gráfica y sintética los modelos centralizado y descentralizado en sus rasgos más característicos.

La segunda parte de su trabajo está dedicada a presentar y valorar las principales reformas institucionales y organizativas al servicio de la gestión pública introducidas por los países más desarrollados durante los últimos años. Siguiendo un esquema que nos recuerda en buena medida la estructura del excelente informe de la OCDE titulado *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*¹, se abordan en la misma los mecanismos cuasicompetitivos y de mercado tales como los precios, tasas y tiques moderadores; los vales, bonos y cheques; los incentivos monetarios; los mercados de derechos; la contratación externa y, finalmente, la creación de mercados internos y simulados. Todo ello sin olvidar el planteamiento de los condicionantes políticos que afectan a la posible aplicación de las reformas. Esta parte de su trabajo culmina expo-

¹ Madrid, BOE-MAP, 1997, traducción de José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, revisión de José Manuel CANALES ALLENDE.

niendo y contraponiendo los procesos de privatización y el nuevo gerencialismo en el sector público, manifestándose abiertamente por las estrategias de «radicalismo selectivo» en el ámbito de este último. Todo ello en un contexto de respeto a las «envolventes» presupuestarias que condicionan los procedimientos de gestión en el ámbito de lo público.

La obra incluye a continuación una parte primera, referente a la gestión de los recursos de información, cuya extensión es muy superior a la segunda, dedicada a la gestión de recursos humanos, incluyendo una serie de trabajos de orientación eminentemente práctica.

El primero de ellos, que sirve de presentación y de marco general para los siguientes, obra de José R. MORA —Jefe de la Oficina de Organización y Sistemas del Ayuntamiento de Gijón— y de José L. PABLOS —Profesor de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Oviedo—, lleva por título «Los sistemas de información ante los cambios en el modelo de gestión pública», y destaca la importancia creciente en la década de los noventa de las nociones de eficacia y de calidad total, en un contexto en el que la prioridad ha pasado desde la mejora de la gestión a partir del análisis interno de las organizaciones al diseño de los servicios a partir de las necesidades de los usuarios (clientes), potenciándose el análisis de la relación productor-usuario.

Este nuevo contexto impulsa el paso de una administración garantista, jerárquica y centralizada a otra descentralizada, por objetivos y orientada al logro de resultados, lo que determina cambios esenciales en la gestión de los recursos de la información de que disponen las Administraciones públicas. Todo ello apunta a un nuevo paradigma derivado del modo extrovertido de cumplimiento de las funciones de la Administración: el de la receptividad. Y a un objetivo: la calidad de los servicios, de la que dependerá la excelencia de la organización.

El siguiente trabajo, titulado «La gestión de los recursos de información. La experiencia del Ayuntamiento de Barcelona. Medida de la calidad de vida», Dolors CORTINA y Eduard SALVAT, miembros del Gabinete Técnico de Programación del Ayuntamiento de Barcelona, expone una interesantísima experiencia práctica del Ayuntamiento de Barcelona, consistente en la elaboración de una serie de indicadores de calidad de vida en diversos ámbitos relevantes que, ofrecidos al nivel de gobierno local con una frecuencia trimestral, se convierten en un útil instrumento de gestión, especialmente cuando son considerados como «serie histórica». La exposición no se limita a indicar el contenido de tales indicadores, sino que describe el proceso práctico y metodológico que llevó a la selección de algunos de ellos y a desechar otros, dando mayor importancia a los cualitativos que a los cuantitativos.

A partir de esta experiencia inicial, se han configurado otros indicadores de naturaleza estructural que, con una frecuencia anual, permiten elaborar un «perfil de ciudad» que ofrece una interpretación global de la misma. Y se intenta, a la vez, establecer una comparación con referencias y estándares de otras ciudades para comprobar la situación relativa de cada una de ellas. Una cuestión ésta que, a pesar de las dificultades metodológicas que presenta, viene interesando especialmente a instancias internacionales con responsabilidades o proyección en el ámbito de lo local.

Enrique CACICEDO, consultor, es el autor del siguiente trabajo, denominado «El proyecto de reforma de los sistemas de información en el Ayuntamiento de Gijón». Se trata aquí, igualmente, de un proceso que tiene por finalidades la mejora de la calidad y de la calidad del servicio, la mejora de las condiciones de trabajo, el establecimiento de un nuevo marco de referencia tecnológico, la conversión de la información en un bien corporativo y la evolución hacia una organización orientada al rendimiento, que

tiene en las tecnologías de la información su principal elemento.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
Universidad Atónoma de Madrid



Joan BOTELLA CORRAL (coordinador).
La ciudad democrática. Patronato Flor de Maig. Diputación de Barcelona-Ediciones del Serbal. Barcelona, 1999. 222 páginas.

Esta obra colectiva, centrada en la democracia local y sus mecanismos, y que coordina el Profesor D. Joan BOTELLA CORRAL, aparece en el vigésimo aniversario de las primeras elecciones locales de la actual etapa democrática en España, en medio del debate suscitado por el nuevo «pacto local» y con las últimas elecciones municipales de junio aún recientes. Por lo tanto, su oportunidad no puede ser mayor. Muchos de los temas abordados por este libro son de máxima actualidad, en especial los relativos a la moción de censura y la gobernabilidad local.

Los distintos capítulos de este volumen responden a las diversas comunicaciones presentadas a las jornadas tituladas «La democracia local hacia el siglo XXI», convocadas por el Departamento de Asociacionismo y Participación Ciudadana de la Diputación de Barcelona y celebradas en noviembre de 1997. En ellas intervinieron analistas españoles, franceses e italianos, resultando el texto que nos ocupa.

El volumen se inicia con un capítulo genérico de D. Josep María VALLÉS CASADEVALL titulado *La democracia local hacia el siglo XXI* (páginas 11-26). Partiendo de los antecedentes y limitaciones de la democracia en un sentido amplio, el autor considera como básicos tres puntos para

el futuro de la democracia local: los retos del contexto, la posición de la ciudadanía como principal actor local y los mecanismos o instrumentos de intervención.

El contexto local experimenta en la actualidad cinco tensiones: tensión en la definición del territorio (en los que los modos de expansión radial de las poblaciones han dejado lugar a otras formas de expansión más difusa); tensión entre lo global y lo local (intentando incrementar las ventajas locales en situaciones de competencia continental y mundial); tensión entre la política del Estado y la de las Administración Local; reivindicación de mayores cuotas de autonomía financiera local al tiempo de una necesidad de intensificación de las relaciones inter-administrativas y la tensión entre un Estado de Bienestar con una burocracia en posición hegemónica y el dinamismo de los actores sociales en el medio local. VALLÉS entiende que la solución de esta dialéctica no será técnica, sino el desenlace de un proceso político.

En cuanto a la ciudadanía, como principal actor local, parece hallarse más cerca de los antiguos patrones del ciudadano ideal (educado, informado y con tiempo para los asuntos públicos), pero que por el contrario se muestra políticamente apática y electoralmente abstencionista. Las causas pueden descubrirse en el aumento de los colectivos olvidados por el sistema político (desempleados crónicos, habitantes marginados, inmigrantes pobremente integrados en la sociedad de acogida, etc.). La activación de la participación democrática dependerá del cambio social de los próximos años.

Pero además de causas sociales, el autor considera que la capacidad de los mecanismos de participación juega un rol fundamental en este orden de cosas. Asumiendo la idea de que la democracia implica el debatir los asuntos públicamente, decidir de forma colectiva y conseguir la obediencia para tales decisiones; existen dos extremos en los que se

puede incurrir negativamente. Por una parte, se puede elaborar una decisión sin debate, lo que es propio de una sociedad tecnocrática con pobres niveles de participación ciudadana, algo muy propio de las sociedades actuales. Por otra parte, pueden celebrarse grandes debates pero con escasa capacidad de decisión, lo cual es propio de modelos de gobierno asamblearistas. En estos casos los órganos de deliberación juegan un papel ornamental.

La mejora de los procedimientos de debate y decisión son fundamentales para favorecer la participación ciudadana. El debate político local cuenta con demasiados intermediarios (partidos políticos y medios de comunicación) que tienden a simplificar excesivamente una realidad compleja y exhibirla conforme a sus intereses. VALLÉS examina la posibilidad de introducir determinadas medidas de interés para el debate público local¹: foros de opinión sobre iniciativas normativas locales, consejos de ciudadanos para el debate de las políticas públicas locales, encuestas de opinión deliberativa, paneles de consultores no expertos elegidos aleatoriamente (o a través de voluntarios) y facultad de iniciativa ciudadana para la discusión de los asuntos públicos.

En cuanto a los mecanismos de decisión democrática, éstos se corresponden con las siguientes funciones: selección de representantes, determinación de grandes proyectos estratégicos y la ejecución cotidiana de estos últimos. En la selección de representantes VALLÉS aboga por la introducción generalizada de las elecciones primarias en las candidaturas de los partidos, la limitación del número de mandatos de los cargos públicos, la apertura de las listas y la ampliación de los instrumentos de debate en las campañas electorales, a la vez que la reducción de los

mecanismos de propaganda y la posibilidad de candidaturas individuales en los pequeños municipios. Tales disposiciones han de complementarse con una mayor apertura en la decisión y ejecución de estrategias, superándose la actual participación testimonial de ciertos grupos de interés. El Gobierno Local resulta un laboratorio para la participación democrática, cuyas experiencias pueden emplearse en instituciones políticas de mayor escala territorial.

En el *segundo capítulo* titulado *Francia: la democracia urbana en suspenso* Vincent HOFFMANN-MARTINOT (páginas 28-67) realiza un análisis de la situación local francesa, atendiendo a cuestiones sociales como la heterogeneidad territorial y social², la evolución de los sistemas de gobierno mayoritario actualmente en vía de fragmentación y el estado de la participación ciudadana.

La democracia local francesa sigue dominada por la figura del alcalde, cuya preponderancia le convierte en una especie de «monarca local». Sus largos mandatos de seis años, la imposibilidad de introducir mociones de censura y el fuerte componente mayoritario del sistema electoral, favorecen la corrupción po-

² Desde un punto de vista territorial, Francia ha conocido ciertos cambios en las dos últimas décadas, como el crecimiento de las áreas metropolitanas circundantes a las grandes ciudades (de 15,5 millones de habitantes en 1975 a 17,6 millones en 1990), el estancamiento de las zonas rurales y la estabilidad demográfica de las ciudades más importantes, propiciada por la remodelación de los cascos antiguos y la ubicación de sectores de tecnología punta y servicios avanzados. París sigue ocupando un papel hegemónico en la red urbana francesa (con un 26 por ciento de toda la población urbana y el 90 por ciento de los domicilios sociales de las empresas francesas). Desde el punto de vista social, se ha asistido al aumento de la marginación social dentro de las áreas intrametropolitanas, como resultado del impacto de las reestructuraciones de los años ochenta, el incremento del desempleo, la precariedad laboral y los recortes en el Estado de Bienestar. La inmigración ha cambiado sus pautas, si bien no ha crecido del modo en que afirma el Front National de Jean-Marie Le Pen. Las zonas geográficas de procedencia son principalmente el África Occidental, Asia y Europa del Este. Su impacto sobre la democracia local se ha dejado observar en las listas de los partidos y en el ascenso de los factores étnicos en las políticas urbanas.

¹ Hasta ahora, la comunicación vertical representantes-ciudadanos ha sido la más activa, especialmente en términos propagandísticos de arriba abajo. En cambio parece más difícil la comunicación de abajo arriba o en forma horizontal, entre ciudadanos.

lítica y la formación de redes clientelares. Sin embargo, esta tendencia se está viendo contestada por una renovación de las élites municipales y ciertas reformas que pretenden evitar la acumulación de cargos públicos³. Por otra parte, la gran fragmentación municipal⁴, la desjerarquización de las relaciones intergubernamentales⁵ (dejando al Estado en una posición de mero notario de los acuerdos interadministrativos), la incapacidad del Estado para gestionar soluciones a los complejos problemas urbanos y la esquizofrenia de los programas electorales, que prometen austeridad presupuestaria combinada con una mejora y expansión de los servicios públicos; completan el escenario en que se inscribe la democracia local de nuestro país vecino.

La nueva política local viene acompañada de fenómenos como el abstencionismo⁶, la volatilidad electoral y mayores

niveles de exigencia hacia la clase política. Estos fenómenos, usuales en otros países como los EE.UU., en Francia resultan preocupantes puesto que se consideran más una ruptura que una evolución en las tradiciones democráticas. HOFFMAN-MARINOT entiende que la salida a estos problemas ha de pasar necesariamente por una ampliación de la libertad de decisión de la Administración y Gobierno locales, a través de una descentralización bien aplicada; la eficiencia, desarrollada por medio de la profesionalización de la clase político-administrativa y el equilibrio entre los extremos provisión de servicios-contención financiera, así como la expansión generalizada de la participación ciudadana.

Mario CACIAGLI suscribe el capítulo dedicado a Italia bajo el rótulo *Los gobiernos locales en la transición italiana* (páginas 70-88). El autor describe la reforma que está experimentando el Gobierno Local, dentro de un más amplio proceso de transformación del sistema político italiano, auténtica transición de la Primera a la Segunda República.

En el caso del Gobierno Local el principal interés se ha centrado en potenciar la capacidad de gobierno, más que la de participación, habiendo entrado en crisis, durante los años ochenta, aquella cultura que la había originado. Un sentimiento anti-partido se fue haciendo más persistente, considerando a tales instituciones como causantes de la grave crisis de gobernabilidad que atravesó el país. El referéndum del 18 de abril de 1993 y la Ley de elección directa del alcalde, 81/1993, de 25 de marzo, abren la implantación del modelo electoral mayoritario en los municipios y provincias⁷. Este

sistema estabilizará los gobiernos municipales y provinciales, pero reduce la participación ciudadana, al polarizarse la oferta electoral en derechas e izquierdas⁸. El resultado de este nuevo modelo electoral ha traído consigo una renovación de las antiguas élites locales⁹ (salpicadas por los escándalos y la corrupción). Por otra parte, el alcalde es menos dependiente del Consejo Municipal y sus *assessori*, que forman la Junta de Gobierno, son técnicos independientes, que nombra y destituye libremente (lejos de los antiguos juegos de coaliciones de gobierno) quedando sacrificados algunos tradicionales hombres de partido. Pero, contradictoriamente, CACIAGLI afirma que el alcalde italiano se siente solo en cuanto que puede recibir la oposición de sus propios compañeros de partido en el Consejo Municipal, de una burocracia municipal que no controla necesariamente (estabilidad no significa necesariamente gobernabilidad) y de un centra-

³ Dos leyes de 30 de diciembre de 1995 introdujeron limitaciones a la acumulación de cargos públicos estableciendo que nadie puede ocupar al mismo tiempo ninguno de los siguientes mandatos electorales: diputado, senador, diputado europeo, consejero general, concejal de París, alcalde de un municipio de más de 20.000 habitantes y teniente-alcalde de un municipio de más de 100.000 habitantes.

⁴ La fragmentación conlleva una serie de efectos negativos: ausencia de un control o guía en el desarrollo territorial, insuficiencia de recursos, debilidad de las capacidades de gestión y pobre experiencia, tendencia al aislamiento, segregación social e incremento de las disparidades fiscales. Cualquier medida obligatoria para la fusión, por parte del Estado, parece impensable, ya que si bien el pequeño municipio francés es disfuncional, su legitimidad ante el pueblo resulta incuestionable (es una de las tradiciones más antiguas del pensamiento republicano).

⁵ El poder del Estado se ha visto bastante reducido, pasando a un sistema de poder policéntrico. Esta tendencia a la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas se produce por los motivos siguientes: inadecuación de unos programas nacionales poco diferenciados (que no atienden a las peculiares necesidades de cada localidad), una disminución de los recursos financieros a su disposición y una depreciación de su legitimidad, al haberse transformado los principales valores de los ciudadanos en una línea opuesta a la de los principios jerárquicos que regían la acción del Estado.

⁶ El autor considera aplicable a Francia la distinción de DAKIN diferenciando entre abstencionistas apolíticos y abstencionistas apartidistas. Incluso considera que se produce un efecto de sustitución entre elecciones locales y otros canales participativos, que se intensifica a medida que los municipios son mayores. Entre

tre los candidatos a concejal de la lista más votada. En cuanto a las provincias, que funcionan como circunscripciones uninominales, se elige presidente a un candidato individual que se declara para una lista concreta.

⁸ Las primeras elecciones de junio de 1993, de acuerdo con el nuevo sistema mayoritario, supusieron el hundimiento del centro y la democracia cristiana (posteriormente refundida en el PPI o Partito Popolare Italiano). En abril de 1995, en las elecciones municipales, provinciales y regionales se produce una amplia victoria de la izquierda, atrayéndose los votos de la *Liga Norte*, que acababa de romper su alianza con Berlusconi, propiciando la caída del gobierno de centro-izquierda).

⁹ El autor recoge los datos empíricos de VOLPE en la región de Toscana, en la que sin producirse cambios en las fuerzas políticas gobernantes, sí se efectuaron fuertes cambios en los candidatos, aumentando en un 3,2 por ciento el número de candidatos menores de 17 años desde 1990 a 1995, y en un 5,9 por ciento el número de mujeres. En lo relativo a los *assessori* los cambios han sido más pronunciados, pasando de un 2,9 por ciento de técnicos profesionales en 1985 a un 29,7 por ciento en 1995. Un 25 por ciento de los alcaldes iniciaron su carrera política en 1993, con lo que el grado de renovación es muy alto. Por último, la encuesta muestra que un 36 por ciento de los alcaldes se declara independiente de los partidos políticos, afirmación que si bien no parece demasiado sincera, sí arroja una idea del tipo de clima vigente en la vida local italiana. Véase VOLPE *Doppo Tangentopoli e dopo la legge 81/1993: la nuova élite politica locale in Toscana*. Tesi di laurea. Facultad de Ciencias Políticas. Florencia, 1997.

1983 y 1989 el abstencionismo en París ha pasado de un 32 a un 43%, en Niza del 27 al 42%, en Burdeos del 31 al 45%, Reims del 29 al 41%, Tolón del 28 al 43%, Dijon del 27 al 41% y Boulogne - Billancourt, del 30 al 45%.

⁷ En los municipios de más de 15.000 habitantes el voto para el alcalde puede ser separado por el elector respecto del voto para la lista. El sistema es el mayoritario a dos vueltas. En los municipios de menos de 15.000 habitantes el alcalde es elegido por mayoría en-

lismo estatal¹⁰ y un neocentralismo regional que impide, por falta de transferencias económicas, la aplicación de las competencias municipales.

Jordi CAPO GIOL reflexiona en el capítulo titulado *El debate sobre el sistema electoral local. Imágenes, intereses y propuestas* (páginas 92-114) acerca de la posibilidad de una reforma en el sistema político local, atendiendo a lo que la opinión pública considera como disfunciones: listas cerradas¹¹, transfuguismo¹², mociones de censura y dimisiones de alcaldes.

El actual sistema local es heredero de la transición a la democracia, en la que el temor hacia el nivel local como posible foco de inestabilidad política ha tenido reflejo en el diseño del sistema local, intentando potenciar a los partidos políticos de ámbito nacional en detrimento de las asociaciones de vecinos u otras agrupaciones.

¹⁰ En los últimos años se está produciendo una reforma profunda en cuanto al reparto territorial de poderes. El *Testo Unico*, legislación local que se remontaba a 1934 (bajo el Régimen de Benito Mussolini) se sustituye por la Ley marco de Ordenamiento Local 142/1990, que inicia la modernización del sistema político administrativo, permitiendo a los municipios la auto-organización de sus recursos humanos y la posibilidad de constituir áreas metropolitanas. La Ley de elección directa del alcalde, 81/1993, regulará las relaciones entre Consejo Municipal y Junta de Gobierno, introducirá la figura de un *ombudsman* y se facilitará la celebración de referéndums. Las Leyes 59 y 127/1997, también denominadas *Leyes Bassanini*, al ser impulsadas por el Ministro para la Función Pública Franco Bassanini, han pretendido descentralizar el Estado hacia la periferia y redistribuir el personal; han creado la figura del *City Manager* y han reducido la complejidad de los procedimientos administrativos. Se trata de una reforma administrativa, que no política, ya que esta última excedería las atribuciones del Ministerio para la Función Pública.

¹¹ Para el autor, las listas abiertas no son la panacea a los problemas del mundo local, porque favorecerían una mayor dependencia de los candidatos respecto de los grupos de presión locales, un mayor fraccionamiento de los partidos políticos e inestabilidad.

¹² Capo distingue entre transfuguismo político, que resulta legítimo, producido por desafecciones colectivas respecto de la dirección de los partidos y transfuguismo de corrupción, que entraría en el campo de lo delictivo. El transfuguismo se conecta con mitos populares muy arraigados como el «maniobrerismo de los políticos» o que «todos los políticos son corruptos».

paciones¹³. Por otra parte, la necesidad de que el alcalde hubiera de ser un cabeza de lista, introducía un fuerte factor de personalismo. La dinámica imperante en las elecciones locales, a lo largo de estos veinte años, ha sido la nacionalización del voto, siguiéndose dinámicas de tipo supralocal (si bien, con las excepciones correspondientes al «efecto candidato» y las características sociológicas especiales de determinados municipios).

En los últimos años, especialmente desde el entorno político de los alcaldes, se ha manifestado cierto interés por una reforma del sistema electoral local. Las diferentes medidas pretendidas son, entre otras, la elección directa del alcalde, sea en primera o segunda vuelta; la introducción del voto preferencial y la introducción de limitaciones en la representación de los partidos políticos. Jordi CAPO rechaza estas soluciones por entender que existe una precipitación excesiva en modificar un sistema que ha permitido la estabilidad, que parece arraigado en la ciudadanía y tan sólo vendría a ampliar, de forma desmesurada, los poderes de los alcaldes respecto de los plenos de sus ayuntamientos.

Enlazando con la exposición anterior, Jaume MAGRE FERRÁN, en el capítulo titulado *La estabilidad municipal a través de la figura del alcalde* (páginas 116-136) analiza la permanencia de los alcaldes y su grado de sustitución desde las elecciones locales de 1979 hasta 1995 en los noventa y nueve municipios más poblados de Cataluña y la evolución de las mociones de censura en toda Cataluña. Inicia su trabajo dedicándose a la visión del mundo local durante la transición a la democracia, coincidiendo con Jordi CAPO en la idea del temor que existía desde las direcciones centrales de los partidos y las instituciones del Estado, de

que el mundo local se convirtiese en un foco de desestabilización política. La consecuencia de esta mentalidad supuso la preeminencia de los partidos políticos en el mundo local y el fortalecimiento de la figura del alcalde¹⁴.

El grado de recambio en las alcaldías se estudia tanto en lo referente a los partidos políticos como a los candidatos. Los cambios de partido al frente de los consistorios han sido muy moderados (entre 1979-1994, el 38,4 por ciento de los municipios han estado gobernados por un solo partido; el 42,4 por ciento por dos partidos, un 13,1 por ciento por tres y tan sólo un 6,1 por ciento por cuatro partidos). En cambio, las variaciones de los candidatos a la cabeza de los ayuntamientos han sido más numerosas (un 20,4 por ciento de los municipios ha contado con un solo alcalde, un 34,3 por ciento con dos alcaldes, un 35,3 por ciento con tres alcaldes y un 10 por ciento con cuatro alcaldes o más). El autor se centra en los casos de mayores modificaciones en las élites municipales, distinguiendo la inestabilidad política de otros fenómenos de renovación naturales (defunción, acceso a otros cargos públicos, enfermedad, etc.) De estos datos se deduce que las personales características del candidato suelen pesar más que el partido político por el que éste se presenta (contradiendo la teoría de la nacionalización del voto local), así como las peculiares características sociológicas del municipio.

En cuanto a las mociones de censura, desde 1979 a 1994 se presentaron un total de 78 mociones, número muy bajo si se tiene en cuenta que Cataluña está compuesta por 944 municipios y el período estudiado es de 15 años. De éstas, 61 han sido exitosas y 16 han fracasado. El fenómeno se acota territorialmente en los municipios de 2.000 a 5.000 habitan-

¹³ Algunos ejemplos en este sentido son la introducción de la barrera electoral del cinco por ciento, la aplicación del municipio como circunscripción única e incluso el mandato imperativo, posteriormente desautorizado por STC 5 /1983.

¹⁴ El liderazgo del alcalde se vio reforzado por tres factores tales como el trato limitado de la moción de censura, la atribución de la cláusula residual de competencias a favor del alcalde y el diseño de una Comisión de Gobierno plenamente al servicio del alcalde.

tes (si bien esta es la franja de población mayoritaria de los municipios catalanes). El autor distingue dos grandes períodos: antes de 1987 y después de esta fecha, elecciones locales en las que la moción de censura ya posee cobertura legal, aunque anteriormente sí contaba con el pronunciamiento favorable de la jurisprudencia constitucional¹⁵. Desde 1987 se multiplicarán (hasta esa fecha sólo se habían presentado 20 de las 79 totales). El hecho de que se presentasen incluso sin cobertura legal (siendo resueltas jurisprudencialmente) demuestra el carácter resolutorio de las mociones de censura municipales respecto de situaciones especialmente críticas y acuciantes. Si bien de esta investigación empírica se deduce la estabilidad de las élites locales, sin embargo, sería interesante prolongar este análisis a las elecciones de junio del presente año, en las que se han producido unos resultados bastante ajustados en numerosos municipios con los consiguientes problemas para la formación de gobiernos municipales (especialmente en el caso de Ceuta y Melilla).

Por su parte, Moisés AMORÓS, en el capítulo titulado *La descentralización como acercamiento a la ciudadanía* (páginas 175-203) nos acerca a la descentralización de los Municipios (especialmente de gran población) atendiendo a las dimensiones administrativa y política de dicho proceso. Asume los seis objetivos siguientes en la descentralización operativa: mejorar los servicios¹⁶, establecer nuevas fórmulas de responsabilidad¹⁷,

redistribuir los recursos¹⁸, aumentar el conocimiento de las instituciones locales¹⁹, cambiar la cultura administrativa²⁰ y controlar los costes²¹. Para alcanzar tales objetivos, se consideran determinadas estrategias tales como la localización de oficinas de barrio descentralizadas (en un acercamiento físico y psicológico a la población); la ruptura de barreras burocráticas internas flexibilizando al personal y mejorando su polivalencia; el traslado de responsabilidades desde los órganos centrales a los periféricos (facilitado por la extensión de las nuevas tecnologías); la democratización del Gobierno Local, mejorando la democracia representativa e introduciendo ciertos elementos de participación directa; y por último, el cambio de la

dir cuentas. Descentralizar supone cargar las responsabilidades hacia la periferia, ya sean empleados públicos los encargados de asumirla, o bien concejales de distrito o pedáneos. Las decisiones impopulares parecen más difíciles de tomar desde el «cara a cara» con el ciudadano.

¹⁸ La redistribución de recursos ha de tener como horizonte el compensar a zonas tradicionalmente marginadas dentro del mapa municipal, ayudando a colectivos concretos.

¹⁹ Con la descentralización se consigue el acercamiento al ciudadano, con la subsiguiente familiaridad entre éste y las instituciones. Esto supondría un mayor apoyo de las instituciones municipales por parte de la población. El autor incluso considera la presencia de los partidos políticos en estos niveles más bajos de organización territorial. Por el contrario, se podría producir una parroquialización excesiva de la vida local, aunque también sería una interesante alternativa a los casos de segregación municipal.

²⁰ La nueva cultura administrativa supondría una mayor interdisciplinariedad y seguimiento de las demandas ciudadanas. Esta opción se lleva a cabo en algunas democracias locales avanzadas, como es el caso de Suecia, con la introducción del modelo de *profit centre* y grupos de trabajo con vocación generalista. No deja de ser una tendencia opuesta a la de la especialización sectorial, predominante en la formación del Estado de Bienestar, durante las décadas siguientes a la posguerra. Véase HÄGGROM, *Sören Swedish Local Government. Traditions and reforms* The Swedish Institute. Estocolmo, 1996.

²¹ El control de costes es, probablemente, una de las decisiones más delicadas en un contexto de austeridad. Pero parece muy difícil que se pueda llevar a cabo una descentralización en el control de costes, si ese control no se ejerce, además, desde una instancia superior. Ningún departamento administrativo va a jugar en contra de sí mismo. Evidentemente, sí parece interesante la autonomía en la distribución de los recursos existentes para los distintos programas dependientes de cada departamento.

cultura organizativa. Todos estos procesos han de ser observados a largo plazo, basándose en un consenso institucional generalmente difícil²².

A modo de conclusión, Joan BOTELLA, coordinador de la obra, reflexiona en el capítulo titulado *Gobierno Local y democracia en España: experiencias, problemas y líneas de futuro* acerca de numerosos aspectos tratados a lo largo del libro por los distintos participantes, revelando su visión personal al respecto. Parte de una descripción de la realidad local en el tardofranquismo, cuyas élites se identificaban con los distintos cargos territoriales del Movimiento y cuyas políticas estaban fuertemente marcadas por la influencia de los intereses inmobiliarios (herencia que aún perdura en la actualidad), en un contexto de masificación de las grandes ciudades españolas y desertización del campo. La oposición democrática elaboró una agenda con los siguientes objetivos centrales: la democratización de los gobiernos locales, la extensión de sus funciones, saneamiento de sus finanzas, eliminación de los mecanismos de tutela sobre su actuación, la intercomunicación con los ciudadanos y, finalmente, la descentralización.

El modelo de democracia local finalmente adoptado y plasmado en la Constitución de 1978 y en la Ley de Bases de 1985 se basa en el reconocimiento formal de la autonomía local, pero sin venir acompañada de la correspondiente suficiencia financiera necesaria para hacer efectiva aquélla. El actual sistema local se asienta en los siguientes elementos significativos: atribución del protagonismo político local a los partidos políticos (listas cerradas y bloqueadas, adopción del municipio como circunscripción, introducción del límite del cinco por cien-

¹⁵ Son las sentencias del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983; de 4 de marzo de 1983; de 14 de julio de 1983; de 27 de marzo de 1985 y de 10 de octubre de 1985.

¹⁶ La mejora de los servicios se entiende tanto en términos de cantidad como de calidad adaptando la prestación a las demandas de la población. Este objetivo, al operar sobre el personal funcionario o laboral en primera línea de atención al ciudadano, es considerado como de carácter administrativo. La introducción de nuevos valores en los empleados públicos entra en el sempiterno proceso de reforma de la Administración Pública.

¹⁷ Las nuevas formas de responsabilidad se refieren al diseño de quién decide qué y a quién hay que pe-

²² Moisés AMORÓS presenta el ejemplo de Barcelona, ciudad en la que se tardó unos cinco años en alcanzar un acuerdo mínimo sobre la descentralización, habiéndose facilitado por una transición desde un régimen dictatorial a uno democrático (que permitió una «compactación estratégica de la iniciativa»). Véase la página 201 de la obra reseñada.

to de los votos para obtener representación, etc.); una crónica insuficiencia financiera para llenar las competencias locales de un verdadero contenido real; la incapacidad real de elaborar reglamentos orgánicos por parte de los municipios y, en definitiva, la baja prioridad del mundo local en la agenda política y en la opinión pública, absolutamente eclipsado por el protagonismo del proceso autonómico.

El futuro del Gobierno Local pasa por los cambios producidos en las ciudades contemporáneas: la fragmentación laboral, la terciarización económica, la extensión de grandes áreas residenciales, el fortalecimiento de las redes de ciudades intermedias, la universalización de la educación, la introducción del factor étnico provocado por la inmigración y las posibilidades abiertas por las tecnologías de la información. Todas las posibles reformas que se lleven a cabo habrán de considerar estos elementos de la nueva situación social y territorial.

Para finalizar, se puede afirmar que este libro resulta de gran interés tanto para personal político y funcionario del Gobierno y Administración locales, como para el mundo académico universitario o incluso para cualquier ciudadano preocupado por la realidad política y social de su municipio. Si se tiene en cuenta la carencia de obras que aborden las cuestiones de la democracia local y la participación ciudadana, dicho interés se acrecienta. Ateniéndonos a los resultados de las últimas elecciones municipales y los problemas de gobernabilidad en algunas ciudades, la consolidación de determinadas opciones populistas, el fenómeno del transfuguismo y la necesidad de un mayor acercamiento por parte de las direcciones de los partidos políticos a las especificidades de cada población, se pone de manifiesto la actualidad de la materia y se abren sugestivas líneas de investigación para futuros trabajos.

Pedro Luis PÉREZ GUERRERO
Universidad Complutense de Madrid



Amparo CERVERA TAULET. *Marketing y Orientación al Mercado de la Administración Pública Local.* Valencia, Institució Alfons el Magnànim. Colección de Estudios Locales.

La obra plantea las aportaciones del *marketing* a la gestión de la administración pública local, analizando asimismo el concepto de la orientación al mercado u orientación al servicio del público de las instituciones públicas. Los planteamientos anteriores son contrastados mediante una encuesta con la realidad de los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana.

No se trata de un trabajo llevado a cabo desde un enfoque jurídico, sino que consiste en una aproximación a la realidad de las administraciones públicas locales desde los planteamientos de las ciencias de la Economía y la Dirección de Empresas. De aquí proviene, a nuestro juicio, la originalidad y novedad de su planteamiento. La autora posee una trayectoria docente y profesional en *marketing*, que le ha permitido llevar a cabo una obra atractiva tanto a las personas con diversas responsabilidades en el funcionamiento de las administraciones locales, a investigadores, como a los ciudadanos en general, a los cuales incumbe de manera directa el buen funcionamiento de las mismas.

La presente obra afronta el reto de vincular los estudios de orientación al mercado desde el ámbito del *marketing*, con los planteamientos de reforma y modernización de las administraciones públicas desde los campos administrativo y político. A través de diversas reformas en los marcos legislativos de numerosos países (Nueva Zelanda, Australia, Suecia, Estados Unidos, Inglaterra) incluido España, se han introducido cambios en sus

diversos sistemas políticos y administrativos. En la base de dichos cambios se señala una nueva filosofía de gestión en el sector público que, frente a un enfoque tradicional de la gestión pública calificado como insensible a las necesidades de los ciudadanos, busca, de forma explícita, una *orientación al ciudadano* o de servicio al público en un esfuerzo más amplio y profundo que las diversas reformas llevadas a cabo con anterioridad (tales como la introducción de los procesos de planificación-control).

En sintonía con las teorías norteamericanas sobre la administración caracterizadas por su utilitarismo y pragmatismo, su reducida atención a los aspectos jurídicos, y la ausencia de diferenciación en el estudio y tratamiento de la administración pública frente a las organizaciones privadas, surgen en Europa expresiones como «nueva gestión pública» que intentan recoger cómo los diferentes elementos integrantes de la administración pública se reorganizan para reducir sus diferencias respecto al sector privado y tratan de aminorar la uniformidad y la rigidez de las reglas y de los procedimientos que limitan su actuación.

En la propia Ciencia de la Administración se detecta un movimiento denominado de *reforma administrativa* entendida como un permanente proceso de renovación tendente a la consecución de una mayor eficacia y eficiencia, de una mejor adaptación al entorno político y social y una más alta capacidad de respuesta a las exigencias exteriores e interiores. Se reconoce, no obstante, que la implantación de las técnicas de gestión nunca puede realizarse de manera automática dado que la naturaleza pública y la dimensión política de la administración sesga ineludiblemente todas las importaciones de otros campos con el fin de no distorsionar los intereses públicos, la imparcialidad y la legalidad a cuyo servicio está sometida por imperativo de la norma constitucional. Desde este contexto se afirma, asimismo, que es la administración local la que está en las mejores condiciones

de partida para modernizar sus actuaciones apoyada por una normativa que fomenta la participación ciudadana. En España dicho movimiento de reforma administrativa tuvo su iniciativa más destacable en el MAP (Ministerio de Administraciones Públicas), que a principios de los años 90 comenzó a mostrar su sensibilidad hacia estos temas, lo cual actuó como base para la adopción por el Gobierno de un Plan de Modernización de la Administración del Estado. A nivel autonómico los diversos gobiernos regionales también han lanzado iniciativas relativas a la modernización de sus Administraciones respectivas.

Las filosofías anteriores y las acciones consiguientes desarrolladas tanto desde el terreno teórico como del práctico proveen, a juicio de la autora, de las condiciones necesarias para la introducción del concepto de *marketing* en el ámbito público y la consiguiente orientación al mercado de sus instituciones, denominada en este ámbito *orientación al servicio del público* por recoger las dos características esenciales de cualquier organización pública: ser un ente prestador de servicios y tener carácter público.

Pero durante años, reconoce la autora, ha sido la propia Ciencia del *Marketing* la que ha tratado el *marketing* en la administración pública de forma marginal pues a lo largo de la evolución de su concepto la Ciencia del *Marketing* se ha desentendido de sus responsabilidades hacia algunos campos de la actividad humana a los que no ha integrado adecuadamente en su cuerpo de pensamiento, tal es el caso del *marketing* del sector público y concretamente el *marketing* de las actividades de gobierno. En esta línea de la aplicación del *marketing* en el ámbito público, a la autora le resulta mucho más interesante y atractivo examinar los avances del *marketing* en las administraciones y colectividades locales que en el denominado sector público empresarial, dado que, tal y como indica, este último desarrolla un *marketing* más semejante al de las empresas privadas. En este senti-

do, el trabajo que aquí se analiza, partiendo de la demostración de la aplicabilidad del concepto de *marketing* a la administración pública y concretamente a la administración pública local, desarrollará un modelo de orientación al mercado en este ámbito sobre la base de una completa revisión bibliográfica y una rigurosa sistemática científica.

No obstante, debe reconocerse, como así se expone, que el estudio del *marketing* de las instituciones públicas resulta especialmente laborioso al tratarse de un campo que provee de aplicaciones muy dispares y de una literatura inconexa dispersa en diferentes disciplinas (principalmente *Marketing*, Administración pública y Ciencias políticas) desde las cuales, como así se señala, se ha desplegado una casi total ignorancia y una enorme falta de interés por el tema, lo cual ha condicionado su escaso nivel de desarrollo, lo cual remite a la importancia de un enfoque interdisciplinar donde el mundo académico actúe como el sujeto catalizador de los diversos campos de conocimiento.

Revisada la actualidad y oportunidad del tema desarrollado, los objetivos perseguidos en este estudio se centran en:

- Investigar el concepto orientación al mercado a través de los diversos estudios realizados hasta el momento, básicamente en el ámbito empresarial.
- Analizar el concepto de *marketing* en su aplicación al sector público.
- Realizar un modelo de orientación al mercado u orientación al servicio del público en los gobiernos locales, adaptándolo desde planteamientos empresariales al de la gestión de los entes locales considerando sus características específicas.
- Probar la existencia de factores de diverso tipo (antecedentes) que favorecen la orientación al mercado de los gobiernos locales, así como los resultados (consecuencias) que

dicha orientación tiene para la organización.

- Evaluar el grado de orientación al mercado de los gobiernos locales de la Comunidad Valenciana.

Para alcanzar los objetivos anteriores este trabajo se ha dividido en dos partes fundamentales. *La Primera Parte* está constituida por el análisis de las aportaciones teóricas y empíricas más relevantes que sustentarán el marco conceptual sobre el que se establecerán las hipótesis de partida. Así, en el *capítulo 1* se define el concepto de gobierno local, y los factores del entorno que han llevado a la necesidad de replantear su orientación al mercado. En el *capítulo 2*, con el fin de abordar el *marketing* en las administraciones públicas locales, se considera necesario revisar las nociones de *marketing* no lucrativo, social, político, territorial y de servicios públicos, en cuanto a que sus objetos de intercambio forman parte de la actividad de un gobierno local. A continuación se profundiza en el mercado del gobierno local y en su estrategia de *marketing*. En el *capítulo 3*, revisando el concepto de *marketing* para fundamentar su posible extensión al ámbito de las organizaciones públicas, y a partir de una revisión extensa de las principales aportaciones previas sobre la orientación al mercado, se propone un modelo de orientación al mercado de los gobiernos locales. En el *capítulo 4* se establecen las hipótesis respecto a los antecedentes que favorecen la orientación al mercado de los gobiernos locales y las consecuencias de dicha orientación sobre su actuación. En cuanto a la *Segunda Parte* del presente trabajo, integra los planteamientos anteriores para el desarrollo de una investigación empírica. En el *capítulo 5* se especifican diversos aspectos de metodología para el diseño y ejecución de la investigación. Una vez recogida la información, el *capítulo 6* se centra en analizar los datos obtenidos que nos permitirán determinar el nivel de orientación al servicio del público que poseen los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, así

como otros relevantes aspectos relacionados con la gestión pública local. Por último, en el apartado de *Conclusiones* se realiza el análisis final de los resultados obtenidos y la consiguiente extracción de conclusiones respecto al trabajo presentado.

En cuanto a los datos manejados, éstos corresponden a una investigación llevada a cabo en la que participaron más de 190 alcaldes y 240 Secretarios de Ayuntamiento de diversos municipios de la Comunidad Valenciana. Toda la información obtenida empíricamente ha sido tratada con los paquetes informáticos Gandia Barbwin, SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*, versión 6.1.3) y EQS (*Structural Equations Program*, versión 5.1), que han actuado como herramientas de apoyo para la obtención de las conclusiones presentadas en este trabajo.

Conclusión

La obra presentada constituye un elemento único en su análisis de la administración pública local desde una perspectiva de gestión y logra plasmar de manera empírica los contenidos expuestos con la realidad de los ayuntamientos. Entre las aportaciones básicas que realiza señalamos:

- Se han analizado las principales aportaciones en relación al concepto orientación al mercado en el ámbito empresarial, acotando su significado, diferenciándolo de otros conceptos colaterales y extrayendo sus similitudes.
- Se ha probado la consistencia teórica del modelo de comportamiento de orientación al mercado en los gobiernos locales con las matizaciones necesarias que impone este ámbito, en el cual, hasta ahora, no existían propuestas teórico-empíricas sobre el tema. Se ha concluido que la orientación al mercado u orientación al servicio del público de los gobiernos locales consiste en aquellas acciones de generación de información, disseminación de información y respuesta a la misma para la satisfacción de las necesidades sociales.
- Se ha propuesto una escala para medir el grado de orientación al mercado de los gobiernos locales. Dicha escala posee las características de fiabilidad y validez.
- En base a dicha escala se ha provisto de una medición del grado de orientación al mercado de los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana. Asimismo, se ha crea-

do un índice que permite determinar el nivel de dicha orientación y su medición a lo largo del tiempo, para poder analizar su evolución.

- Se ha modelizado, mediante un sistema de ecuaciones estructurales, los antecedentes y consecuencias de la orientación al mercado de los gobiernos locales detectándose la existencia de factores personales, organizativos y del entorno que influyen en el grado en que la institución adopta dicha orientación. En cuanto a las consecuencias, se ha demostrado que una mayor orientación al servicio del público es causa de una mayor participación ciudadana, lo cual sirve de argumento básico para defender la importancia de una verdadera orientación al servicio del público por parte de las instituciones públicas y en concreto de los gobiernos locales.

Las contribuciones básicas señaladas con anterioridad, así como las dificultades encontradas para su desarrollo, sirven como estímulo para el planteamiento de futuras investigaciones en la línea comenzada en este trabajo. Dichas propuestas pueden resultar de gran utilidad a futuros investigadores interesados en afrontar el reto planteado en esta obra.

