



**José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (traducción)** y **José Manuel CANALES ALIENDE (supervisión)**, *Urban 21. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*, Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, 58 pp.

Este trabajo traduce a lengua castellana dos importantes documentos de referencia para los estudiosos de las cuestiones urbanas. Por una parte, incluye la *Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*, resultado de la Conferencia celebrada en dicha ciudad entre el 4 y 6 de julio del 2000 y, por otra parte, el *Informe Mundial sobre el Futuro Urbano URBAN 21*, que sirvió de base para los trabajos del citado encuentro. Éste se insertaba en una cada vez mayor sensibilización internacional por los problemas medioambientales y la calidad de vida de los asentamientos humanos, previamente recogida en la *Conferencia de Río de Janeiro* de 1992, donde se elaboró la *Agenda 21* y la *Conferencia Hábitat II* de Estambul, en 1996.

La *Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*, de 6 de julio de 2000, fue suscrita por ciudadanos y representantes de unas mil ciudades, gobiernos y organizaciones no gubernamentales de unos cien países de todas las partes del mundo.

En dicho documento se citan las principales *realidades* que preocupan al mundo urbano: el explosivo crecimiento de

la población humana (la mayor parte habitando en las ciudades); el crecimiento de la pobreza urbana; el deterioro del bienestar y la salud a causa del SIDA y otras enfermedades infecciosas; la gran diversidad del mundo urbano; la dificultad para ofertar viviendas adecuadas; los obstáculos en la educación de la población urbana, especialmente en los países en vías en desarrollo; el envejecimiento de algunas ciudades del mundo desarrollado y el uso insostenible de sus recursos; y el hecho de que ninguna ciudad en el mundo, al día de hoy, es verdaderamente sostenible.

A su vez, se diagnostican unas *tendencias*, de implicaciones positivas y negativas, que afectan, igualmente, al mundo urbano: la globalización y la revolución de las tecnologías de la información; la fuerte presencia de la sociedad del conocimiento; la pervivencia de un sistema de relaciones internacionales clásico de naciones-Estado con una nueva galaxia de ciudades interconectadas entre sí; la tendencia a la descentralización del poder desde los Estados hacia las regiones y las ciudades; la democratización del Gobierno de las ciudades; el crecimiento de la concienciación en los derechos de las mujeres, la indivisibilidad de los derechos humanos la necesidad de participación y gestión medioambiental, así como la aplicación de formas de colaboración entre los sectores público y privado.

Los firmantes de la Declaración reconocen los *principios* de desarrollo sostenible, la no discriminación y de igualdad de sexos, el de la tolerancia cultural y religiosa, el del buen gobierno, el de subsidiariedad, el de interdependencia y el de la solidaridad humana.

En relación con estos principios reconocen unas *aspiraciones* abiertas a todas

las razas, religiones o sexos, como son la superación de la pobreza, el acceso a un trabajo satisfactorio que proporcione ingresos suficientes, la armonía ecológica con la naturaleza, el acceso al aire limpio, al agua potable y a unas condiciones sanitarias adecuadas; una vivienda digna, con ciertas garantías de permanencia; la capacidad de desplazarse fácilmente del domicilio al trabajo, a los comercios, a los centros escolares y otros destinos; el vivir en comunidades estables e integradas de amigos y vecinos; el gozar de los derechos políticos de ciudadanía, incluyendo el derecho a la participación en las decisiones y el del acceso a la información y a la justicia: el sentirse seguro y a salvo en sus personas y pertenencias.

Con el fin de desarrollar tales principios y cumplir dichas aspiraciones, en la Declaración se pronuncian una serie de *recomendaciones* como: la adopción de políticas urbanas efectivas y procesos de planificación que integren las cuestiones medioambientales y espaciales con las sociales, así como la interdependencia entre la ciudad y la región, y entre las áreas urbanas, las rurales y las naturales; la puesta en práctica de políticas sociales conducentes a la reducción de la delincuencia; la aplicación de las tecnologías de la información y la promoción de la educación de los ciudadanos para alcanzar la competitividad global; la promoción del desarrollo económico y social local; el estímulo del sector privado, en colaboración con otros niveles de gobierno; la integración de los asentamientos irregulares dentro de la estructura urbana; la conservación y rehabilitación de su patrimonio histórico-artístico; la planificación racional de los usos del suelo, así como una buena regulación del mercado inmobiliario; el desarrollo de unos sistemas de transporte públicos respetuosos

con el medio ambiente y la racionalización del uso de los vehículos particulares; la búsqueda de un equilibrio entre el entorno natural y la parte edificada; la capacidad de auto-gobernarse, profundizando en la democratización, especialmente permitiendo el acceso de las minorías; la formación de redes, participación en forums y la divulgación de buenas prácticas; la participación de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias para participar en el desarrollo; la orientación de la inversión privada (especialmente si es local) hacia el desarrollo urbano sostenible; el reparto de poder y recursos financieros desde las instancias nacionales y regionales y, por último, la necesidad de que el *Banco Mundial*, el *Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas* y el *Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, así como otras agencias internacionales y los donantes bilaterales, intensifiquen su colaboración con las ciudades.

Por su parte, el *Informe sobre el Futuro urbano URBAN 21*, preparado por la *Comisión Mundial URBAN 21*, se elaboró por encargo del Ministerio Federal de Transportes, Edificación y Vivienda de la República Federal de Alemania (siendo su titular Reinhard Klimmt), bajo la coordinación de Peter Hall y Ulrich Pfeiffer, de modo que sirviese para los trabajos de la Conferencia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La Comisión Mundial URBAN 21 estaba integrada por la Dra. Ela Baht, de la Asociación de Mujeres Trabajadoras Autónomas de Ahmedabad, de la India; por el Profesor Luiz Paulo Conde, alcalde de Río de Janeiro; por Ovidio de Angelis, Subsecretario de Estado Especial para el Desarrollo Urbano del Gobierno Federal de Brasil; por el Profesor Peter Hall, planificador urbano de Londres; por el Profesor Thomas Herzog, arquitecto de Munich; por el Profesor Tommy T. B. Koh, embajador especial de Singapur; por el Profesor Vladimir R. Krogus, del Instituto Científico y de Diseño para la Reconstrucción de las Ciudades Históricas, de Moscú; por Mark Malloch Brown, Administrador del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas; por Sankie D. Mthembu-Mahanyele, Ministro de la Vivienda de la República de Sudáfrica; por Richard Rogers, arquitecto procedente de Londres; por el Dr. Ismail Serageldin, Vicepresidente del Banco Mundial, de Washington D.C.; el Profesor Klaus Töpfer, Director Ejecutivo del Programa de Medio Ambiente de las

El Informe establece una tipología de ciudades, de acuerdo con las tendencias de su población: la ciudad que hace frente a un hipercrecimiento informal, la ciudad que hace frente a un crecimiento dinámico y la ciudad madura que se debilita y hace frente al envejecimiento<sup>2</sup>.

La *ciudad de hipercrecimiento informal*, según el Informe, se corresponde con muchas ciudades del África Subsahariana y del subcontinente de la India, el Oriente Medio musulmán y algunas de las ciudades más pobres de América Latina y del Caribe. Se caracterizan por un rápido crecimiento de la población<sup>3</sup> y una dependencia de la economía informal<sup>4</sup>, así como pobreza generalizada, con extensas áreas de infraviviendas<sup>5</sup>, problemas de salud pública y medio ambiente<sup>6</sup> y difícil gobernabilidad.

Naciones Unidas y del Centro para los Asentamientos Humanos, de Nairobi; el Profesor Ernst-Ulrich von Weizsäcker, Miembro del Bundestag alemán, Presidente del Instituto Wuppertal para el Clima, el Medio Ambiente y la Energía. Se observa la ausencia de representantes de países de habla hispana y no porque los problemas urbanos les sean ajenos (la mayor ciudad del mundo es México D.F.).

<sup>2</sup> Esta tipología resulta útil, aunque debiera desglosarse en otros subtipos, puesto que de acuerdo con ésta, incluye realidades muy diversas, difícilmente encuadrables bajo un mismo rótulo, ni susceptibles de aplicarseles un mismo tipo de políticas. Así, no se hace alusión al tipo de especialización funcional (ciudad industrial, de servicios, agrícola, turística, etc.), ni a su situación económica (en reconversión industrial, en crecimiento), etc. Muchas ciudades europeas no se entienden sólo desde el tipo de ciudad en situación de envejecimiento. Sólo citándonos a España, no son iguales los problemas de Madrid, Barcelona, Sevilla o Bilbao.

<sup>3</sup> El alto crecimiento demográfico puede ser debido a la elevada tasa de nacimientos, a la ignorancia sexual y a la dificultad de poner en marcha una política de planificación adecuada, de acuerdo con el Informe.

<sup>4</sup> La gran inmigración de trabajadores sin formación produce un superávit de mano de obra no cualificada. La división del trabajo avanza con lentitud y no parece fácil el incrementar las infraestructuras. En el caso de las trabajadoras, esta situación se agrava aún más. Por otra parte, los intercambios en la economía informal son bastante limitados, con pobres contactos con el exterior.

<sup>5</sup> El crecimiento no planificado se desborda, con una tendencia a la fragmentación incoherente: áreas de viviendas irregulares, conviniendo con las áreas planificadas de viviendas regulares, incluso lujosas.

<sup>6</sup> La lucha por la supervivencia lleva a una sobreutilización y abandono generalizado del medio

Para este tipo de urbes, se conciben algunas políticas correctoras: el cambio de política básica, con economía de recursos y reducción del crecimiento demográfico; el retraso de los embarazos, tratamiento del SIDA y controles de natalidad más agresivos; el paso de la economía informal a la formal, puesto que la primera avanza de forma inexorable, contaminando las bases de la segunda<sup>7</sup>, la extensión de la educación a las masas, con el apoyo de las tecnologías de la información, reduciendo el analfabetismo e incrementando la calidad de la mano de obra. En la mejora de las viviendas, la cooperación informal, se considera como una solución altamente creativa. En la cuestión medioambiental, se considera positiva la colaboración entre los grupos de trabajo de la ciudad y los grupos de barrio.

En cuanto a la *ciudad dinámica*, ésta ve reducida su demografía de forma drástica, al extenderse el uso de los anticonceptivos y crecer los costes de la educación. El sistema económico de este tipo de ciudades es dual, con una convivencia entre las partes ricas y los barrios irregulares (de inmigrantes, en la periferia). Por otra parte, se produce un rápido crecimiento de una nueva clase media con estudios. Este tipo de ciudades tiende a generar regiones metropolitanas policéntricas, que organizan su trabajo en red. Los servicios avanzados se sitúan en la ciudad central, mientras que los servicios más rutinarios y manufacturas se van ubi-

ambiente. Tan sólo las zonas planificadas conocen una mejora lenta en el tratamiento de las aguas y de los residuos. Pero, posteriormente, nuevas generaciones de viviendas irregulares inician su presencia en las ciudades en condiciones de habitabilidad pésimas.

<sup>7</sup> Considera el Informe como algo positivo la existencia de redes informales de micro-créditos, que permitirían el acceso a los mercados de productos (construcción, alimentos, agua y transporte). Sin embargo, sería interesante analizar las condiciones en las que se establecen dichas fórmulas de préstamo (si se producen situaciones de extorsión o usura). Tal vez, sería preferible la fórmula de los montepíos, las cooperativas de ahorro y el crédito popular, con apoyo de las autoridades locales, solución que, en la España de principios de siglo, resultó positiva.

cando en la periferia. Las viviendas irregulares cada vez encuentran menos espacio para su emplazamiento, instalándose, en ocasiones, en lugares insostenibles (con fuertes riesgos sanitarios y medioambientales). En relación con el medio ambiente, este tipo de ciudades, en un primer momento, apoyan el desarrollismo a ultranza, sin establecer medidas correctoras a su fuerte contaminación. Posteriormente, cuando la situación llega a niveles de gravedad, se ponen en marcha algunas estrategias al respecto. El crecimiento de las coronas metropolitanas aumenta la dependencia del transporte privado, incrementando el consumo en energía. Se distinguen en el informe dos subtipos dentro de este modelo, el de Asia Oriental<sup>8</sup> y el de América Latina<sup>9</sup>.

Como medidas correctoras, se proponen soluciones relacionadas con el crecimiento demográfico. El informe entiendo positivas las medidas elaboradas, en este tipo de ámbito, para evitar la expansión de los sistemas de pensiones. Tal vez se trate de una cuestión demasiado compleja como para que sólo se atienda desde el rótulo de lo urbano<sup>10</sup>. También se hace

<sup>8</sup> En el Asia Oriental, las ciudades grandes difunden su crecimiento a las ciudades pequeñas de forma muy rápida, sin que esta desconcentración demográfica reciba una descentralización administrativa que vaya al mismo ritmo, con lo que éstas se ven desbordadas a la hora de gestionar su medio ambiente y condiciones de vida.

<sup>9</sup> América Latina presenta una distribución muy desigual de la renta, con una economía urbana dual y una estructura social muy polarizada. Se observa un fuerte crecimiento en el uso de los vehículos, a causa de los bajos costes de circulación, importantes atascos y elevados niveles de contaminación.

<sup>10</sup> En este punto, el informe resulta controvertido, estableciendo una recomendación de considerables efectos sociales, como es la reducción de los sistemas públicos de pensiones, de modo un tanto ligero. «(...) Pero los problemas son mucho menores que en las ciudades envejecidas maduras, sobre todo porque más bien se evita la expansión de sistemas elaborados de pensiones: los ahorros individuales forman la base de la mayor parte de las ciudades viejas con alta renta. Los sistemas de pensiones privados crean incentivos para el posterior retiro. Junto con una educación más eficiente, esto supone el aumento de la vida laboral, reduciéndose así la servidumbre de la edad» (p. 24 de la obra reseñada). Una cuestión de tanta gravedad, tal vez requiera grados de consenso social más amplios y un análisis más pormenorizado de los efectos de tales medidas.

mención de un sistema laboral flexible y cualificado, que atraiga las inversiones. En este sentido, el énfasis en la educación parece encomiable. En cuanto a la flexibilidad laboral, habría que discernir el tipo de flexibilidad que refiere el informe. Desde un punto de vista social, se considera positivo el fortalecer y consolidar a la clase media, a través de la promoción del pequeño comercio y la percepción de ingresos regulares. También se recomienda una mayor dotación de instrumentos fiscales para las Haciendas Locales, lo que permitiría un gobierno metropolitano más fuerte, proveedor de infraestructuras básicas, complementado con unas dinámicas organizativas de barrio, encargadas de distribuir los recursos locales de un modo más inteligente. En materia medioambiental, se considera de interés la promoción del transporte público<sup>11</sup> y la aplicación de programas de reciclaje.

En relación con la *ciudad madura* que afronta el envejecimiento, se analizan algunas tendencias básicas, como son una tasa de crecimiento muy pobre, por debajo del 13 o 14 por 1.000, con un descenso de los gastos educativos, pero un aumento de los gastos en seguridad social (al ser muy elevado el número de ancianos). La escasez de capital reduce las tasas de ahorro. Según el informe, las ciudades maduras «*tienden a ser entornos hostiles para las familias jóvenes*» (p. 26), apreciación que, tal vez, debiera ser más contrastada con estudios empíricos. En relación con el empleo, se considera que la

Los resultados producidos por tales iniciativas en algunos países latinoamericanos, como Argentina, con una población anciana con graves problemas de subsistencia, obligarían a una mayor prudencia en la elaboración de este tipo de informes.

<sup>11</sup> En materia de transporte, algunas ciudades han puesto en marcha algunas medidas ambiciosas, como el racionamiento de acceso pagado para los vehículos, tarifas electrónicas, incentivos para compartir los coches, auto-stop electrónico), etc. Sin embargo, estas fórmulas no parecen paliar, de modo definitivo, el problema del tráfico en las grandes ciudades. La única solución pasaría por un nuevo tipo de vehículo, menos contaminante, en fase de desarrollo (el coche con celda de combustible, que evita la combustión, empleando una combinación de hidrógeno y oxígeno).

fuerza de trabajo envejecida es muy adecuada para ciertos campos, como la de la banca, la abogacía o la alta consultoría, pero un tanto desfasada en el ámbito de las nuevas tecnologías. Por otra parte, el desempleo no desaparece, ya que se produce un continuo desajuste entre la demanda de trabajadores altamente cualificados y una oferta de personal escasamente formado. Este desempleo se concentraría en las zonas más deterioradas del centro urbano. Estos grupos sociales frustrados engrosarían las filas de la delincuencia urbana. En cuanto al medio ambiente, el consumo de energía *per capita*, resulta muy elevado, siendo preciso pasar a una nueva «*edad de la energía*», que permita implantar energías limpias, como la solar.

El conjunto de propuestas con el que se pretende corregir tales tendencias es controvertido. Se sugiere: una reforma en la tributación y en el sistema de pensiones, con reducción de la carga de los impuestos sobre la renta y las cuotas de la seguridad social; una combinación de mercados desregulados con la intensificación de la competencia y la reforma del sector público, para incrementar la eficiencia; «*la reducción del derecho a una pensión pública, incrementando así el ahorro privado*» (sic); más fondos de pensiones para aumentar la duración del ahorro y un retiro más tardío; promoción entre los ancianos de fórmulas de autoayuda informal, para reducir la dependencia de las organizaciones de servicios formales<sup>12</sup>. En materia de tráfico, se aboga por la implantación de nuevos sistemas de gestión del tráfico (introduciendo tari-

<sup>12</sup> El informe opta por un sistema de pensiones privado, algo que, tal vez, va más allá de las cuestiones urbanas, afectando a la sociedad en términos generales. Así, se llega a afirmar: «*los países maduros modifican sus políticas de retiro. Al principio esto produce pocos efectos. Pero hacia el año 2025 surgen nuevas masas de jubilados que no perciben pensiones tan generosas, y que tienen que depender mucho más de sus ahorros privados. Esto ayuda a superar la escasez de capital y también aumenta los incentivos para trabajar y aprender durante más años. Los impuestos sobre la renta serán más bajos y menos progresivos*» (sic). (Véase p. 28.)

fas de circulación, nuevos sistemas logísticos con incentivos para los coches con alta ocupación, repartos comerciales más eficientes y una mejor regulación de la velocidad de los vehículos. Para la economía energética, se propone una política de precios más duros para el uso del agua, la electricidad, la calefacción y el aire acondicionado. En materia de viviendas, se propone que los ancianos emigren a viviendas más pequeñas y mejor adaptadas, dejando más cantidad de suelo libre. El informe entiende positiva la tendencia a controlar el crecimiento en espacio de las ciudades, ya que este estilo de desarrollo implica un mayor uso de los vehículos. Sin embargo, la idea de mantener densidades de ocupación elevadas (muy elevadas en algunas ciudades españolas) parece ser contraria a la calidad de vida. El informe se plantea otras soluciones como la vertebración del territorio a través de redes de ciudades intermedias. Sin embargo, no considera adecuada la ocupación del espacio por medio de diseminados, que encarecerían excesivamente los transportes (especialmente el transporte público).

También existe una acentuada preocupación, por parte de los ponentes, por el patrimonio histórico-artístico de este tipo de ciudades<sup>13</sup>, considerándolo como una de las ofertas más poderosas para un entorno de vida.

Finaliza el Informe estableciendo una serie de principios orientadores de un buen Gobierno Local, realizando una valoración positiva del principio de subsidiariedad (eso sí, ponderado con el principio de eficacia), del principio de solidaridad, a través de fondos de compensación gestionados por la Administración Central; la asociación entre los sectores público y privado; la asociación entre

el Gobierno y la sociedad civil; la acción integrada entre varios niveles territoriales; la concesión de servicios locales a empresas privadas más ágiles en la gestión y a precios competitivos. Por último, se considera necesaria la divulgación de buenas prácticas que sirvan como ejemplos<sup>14</sup>.

El trabajo de José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ y de José Manuel CANALES ALIENDE supone un esfuerzo en la divulgación, en lengua castellana, del estado de la cuestión urbana en los grandes foros internacionales. La ausencia en la ponencia del Informe mundial, ya no sólo de representantes de ciudades españolas, sino de delegados procedentes de ciudades de habla hispana, evidencia la necesidad de este tipo de ediciones.

Pedro Luis PÉREZ GUERRERO  
Universidad Complutense de Madrid



*Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, editado por Walter J. M. KICKERT, Erik-Hans KLIJN y Joop F. M. KOOPENJAN, London: SAGE Publications Ltd., 1997. 206 págs.

Este libro, editado por tres profesores de las universidades holandesas de Erasmus de Rotterdam y de Delft, y con contribuciones de otros profesores europeos y norteamericanos, se ha convertido en pocos años en referencia obligada al hablar de redes público-privadas en Europa.

En los años setenta, con los problemas que empezó a atravesar el Estado del bienestar vimos un reinicio de la colaboración entre el sector público y privado. Sin embargo, no fue hasta mitad de los años ochenta que esta colaboración fue estudiada en detalle. Los investigadores empezaron a hablar de una «economía mixta» (AUSTIN, 1985), «cuasi-mercados» (LE GRAND, 1991), «el Estado en la sombra» (WOLCH, 1990), «*third-party government*» (SALAMON, 1981), «el Estado contractual» (SMITH y LIPSKY, 1993) y «partenariados público-privados» (KRAMER, 1987). Si la mayoría de contribuciones eran hasta ahora provenientes de los Estados Unidos y el Reino Unido, en los últimos años en muchos países europeos se empieza a hablar del «Estado relacional» (MENDOZA, 1990). Un Estado que ha superado una etapa donde deja de ser el actor principal, para pasar a gestionar las relaciones de los diferentes actores públicos y privados que son necesarios para diseñar e implementar una política pública.

El tema central del libro es cómo gestionar redes, adoptando los autores una perspectiva de «*management*». El punto de vista de KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN es que cualquier política pública de cierto significado es el resultado de interacciones entre actores públicos y privados. Así pues, la gestión pública tiene que ser entendida como gestión de redes.

### Gobernabilidad, gestión pública y red política

En el primer capítulo introductorio, escrito por los tres editores del libro, sientan las bases teóricas y desarrollan los conceptos fundamentales para entender el resto de los capítulos. Establecen los autores una diferencia muy importante entre gobernabilidad y gestión pública. Por un lado, definen *governabilidad* como «influencia directa en procesos sociales», que cubre todos los mecanismos que están conectados con procesos que tienen

<sup>13</sup> «La protección del patrimonio urbano se convierte en una prioridad: los edificios, las plazas y los conjuntos irremplazables se contemplan como un bien de gran valor. Las ciudades históricas pero dinámicas, guiadas por sus inspirados intereses propios y por lazos emocionales con su propio pasado, compiten para demostrar la exitosa incorporación de su patrimonio a las estructuras del presente» (p. 29).

<sup>14</sup> «El mundo debe contemplarse como un gran laboratorio en el que los alcaldes y los votantes experimentan con nuevas ideas y conceptos. La imitación de las buenas prácticas pioneras de otras ciudades (no ciega, sino mediante una inteligente adaptación a las circunstancias locales), puede reducir riesgos, acelerar la adopción de soluciones exitosas y reducir los costes operativos» (p. 32).

que ver con las políticas públicas. Entendiendo que la gobernabilidad no está limitada a actores públicos, sino involucra a todo tipo de actores. Por otro lado, definen la *gestión pública*, a diferencia de gobernabilidad, en que «se focaliza en todas las acciones que conscientemente toman los actores públicos para influenciar procesos sociales». Así pues, como señalan KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN, «la gestión pública es gobernabilidad, pero no toda la gobernabilidad es gestión pública».

Definen también el concepto de «*red política*» como «más o menos una relación social estable entre actores interdependientes, que toma forma alrededor de problemas que surgen de las políticas públicas y los programas políticos». Según los autores, la palabra clave en la gestión de redes es la *interdependencia*, los actores no pueden conseguir sus resultados por ellos mismos, necesitan los recursos de otros actores para conseguirlo.

El trabajo de estos estudiosos holandeses está basado en la teoría interorganizacional desarrollada en los años sesenta y setenta en los Estados Unidos. El concepto de «dominio» (*domain*) que desarrollaron LEVINE y WHITE (1961: 597) es fundamental para entender la teoría de redes: «la idea de dominio explica hasta qué punto una organización depende de los recursos que le proporciona su entorno». A partir de este concepto de dominio, THOMPSON (1967: 28) desarrolló el concepto de «dominio de consenso» (*domain consensus*), que define «las expectativas de los miembros de una propia organización y de otras organizaciones para tener tratos con ella».

Los estudios interorganizacionales analizan la relación entre organizaciones, sus intercambios de recursos, y los acuerdos organizacionales en que entran para asegurarse una buena coordinación entre ellos. En los años ochenta, WHETTEN (1981) recordaba que las relaciones interorganizacionales habían atraído la aten-

ción de investigadores en muy variadas disciplinas. Aparte de los ya citados, entre otros podríamos destacar a AIKEN y HAGE (1968), ALDRICH (1979), NEGANDHI (1980), ROGERS y WHETTEN (1982) y VAN DE VEN y FERRY (1980). La pregunta central en todos estos estudios era: «¿Cómo podemos incrementar la coordinación entre organizaciones interdependientes?» (WHETTEN, 1981: 22).

### **El modelo de gestión en red como una alternativa a la gobernabilidad**

El modelo de gestión en red, que presenta este libro, considera que la realización de una política pública y la gobernabilidad tienen lugar en redes formadas por varios actores (individuos, organizaciones, coaliciones, federaciones) donde ninguno de ellos posee el poder para determinar las estrategias de los otros actores. En esta aproximación a las políticas públicas las diferentes administraciones no ocupan una posición superior a los otros actores, sino están al mismo nivel. Por tanto, la elaboración de una política pública en una red tiene que ver sobre todo con «la cooperación o la no cooperación entre actores interdependientes con diferentes y muchas veces opuestos intereses y estrategias».

Frente al modelo de gestión en red que presenta en su libro KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN, nos encontramos con otros dos modelos para la elaboración de políticas públicas, que los actores critican abiertamente: el modelo que denominan del «actor racional central» y el modelo «multi-actor». El primer modelo entiende que el proceso para elaborar una política pública se puede mejorar racionalizando las políticas, clarificando los objetivos políticos, reduciendo el número de participantes en la fase de implementación, facilitando una mejor información respecto a las intenciones de la política, y estableciendo un mayor control de las actividades. En resumen, el modelo pro-

pone que la mayoría de veces, la política pública se puede mejorar reorganizando el sistema y consiguiendo que los hasta ahora actores independientes se pongan bajo la jurisdicción de una autoridad central. El segundo modelo trata de superar las claras limitaciones del primero introduciendo la perspectiva de actores locales. Un proceso de abajo-arriba donde se tienen en cuenta los conocimientos, las habilidades y los objetivos de los actores locales en la formación de una política pública y su implementación. El modelo, según los actores, es una demanda radical para la descentralización, el auto-gobierno y la privatización, que en realidad significa la retirada del gobierno central del dominio público.

La tabla siguiente presenta estas tres perspectivas en la elaboración de una política pública y la gobernabilidad.

### **¿Qué es la gestión de redes complejas?**

Al final del primer capítulo, KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN establecen una primera aproximación al concepto de gestión de redes. «La gestión de redes es un ejemplo de gobernabilidad y gestión pública en situaciones de interdependencia, va dirigida a coordinar estrategias de actores que tienen diferentes objetivos respecto a cierto problema o medida política, y esta colaboración se realiza dentro de una red existente de relaciones interorganizacionales.»

Los autores establecen una diferencia importante entre la gestión intraorganizacional y la gestión de redes dentro de la gestión pública. En la clásica perspectiva intraorganizacional el gestor es un «*controler del sistema*», donde la gestión consiste en tres actividades principales. «establecer los objetivos de la organización (planificar), diseñar la organización (organizar) y hacer que las cosas se hagan (liderar)». En esta perspectiva, la gestión es una actividad que va de arriba-abajo.

Frente a esta perspectiva intraorganizacional, el libro presenta la perspectiva

Perspectivas Dimensiones	Actor racional central	Multi-actor	Red
Objeto de Análisis.	Relación entre el actor central y los grupos.	Relación entre actor central y los actores locales.	Una red de actores.
Perspectiva.	Actor central.	Actores locales.	Interacciones entre actores.
Caracterización de las relaciones.	Autoritaria.	Centralizada <i>versus</i> autónoma.	Interdependiente.
Caracterización del Proceso político.	Implementación neutral de una política formulada <i>ex-ante</i> .	Representación de intereses en el proceso político y utilización informal de procedimientos y recursos.	Procesos de interacción en los cuales la información, los objetivos y los recursos son intercambiados.
Criterio de éxito.	Consecución de los objetivos de la política formal.	Poder local discrecional y obtención de recursos a favor de los actores locales.	Realización de acciones colectivas.
Causas de fallo.	Objetivos ambiguos, demasiados actores, falta de información y control.	Políticas rígidas, falta de recursos, la no participación de actores locales.	Falta de incentivos para la acción colectiva o la existencia de bloqueos.
Recomendaciones para la gobernabilidad.	Coordinación y centralización.	Retirada del actor central en favor de los actores locales.	Gestión de redes políticas, mejora de las condiciones bajo las cuales los actores interactúan.

niveles, los autores recogen otras dos formas de ordenar las estrategias en las redes: las interacciones entre los actores y las ideas que son intercambiadas. Estrategias como encuentros, influenciar percepciones, utilización de un lenguaje común, etc., tienen que ver todas con las ideas o las percepciones de los diferentes actores de la red. Estrategias dirigidas a las interacciones entre los actores incluyen desarrollo de procesos y reglas, introducción de determinados roles y el cambio en la distribución de recursos.

Esta clasificación les sirve a los autores para sostener que es importante entender que no todas las estrategias son igual de efectivas en cada situación. Piensan que la gestión en red es la utilización inteligente de estas posibles estrategias para mejorar la gobernabilidad.

### Opiniones a favor y en contra de las redes

KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN son conscientes de que las redes también tienen sus detractores. Y, en este último capítulo, recogen las opiniones a favor y en contra de las redes. Las opiniones en contra de las redes sostienen que éstas:

- no tienen en cuenta los intereses comunes por parte del gobierno. Participar en redes supone muchas veces negociar y comprometerse, y como resultado muchas veces los objetivos pueden no llegar a conseguirse;

- obstruyen las innovaciones políticas. Muchas veces, a través de redes se establecen procedimientos e intereses que bloquean la solución de nuevos problemas que van surgiendo, y también la aceptación e implementación de nuevas medidas políticas;

- son procesos políticos faltos de transparencia. El tomar una responsabilidad colectiva para conseguir decisiones conjuntas puede resultar en una situación en que nadie se hace finalmente responsable;

de la gestión en red, en que la persona con responsabilidad directiva tiene que «enfrentarse a las percepciones diferentes, preferencias y estrategias de los distintos actores involucrados». Y tiene, en definitiva, que «construir y conseguir conducir una red para una mejor coordinación de todas las partes».

Para ello, KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN, con la colaboración de una decena de estudiosos, tratan de contestar a lo largo del libro a las siguientes preguntas: ¿Qué es la gestión en red? ¿Qué actividades comprende? ¿Qué instrumentos se pueden utilizar para gestionar redes? ¿Cuáles son las propiedades más importantes de una red? ¿Cuándo es una gestión en red considerada un éxito? ¿Qué condiciones determinan su éxito o fracaso? El libro está estructurado en tres partes. La primera tiene un repaso de la literatura sobre redes y la gestión en red, para clarificar los conceptos y establecer una base común para el resto del libro. La segunda parte se dedica a explorar diferentes temas que tienen que ver con la gestión

en red. Y la última parte tiene las conclusiones del libro. Por motivos de espacio, en esta breve reseña nos centraremos en la última parte.

### Estrategias para la gestión en red

El último capítulo del libro está escrito también por los tres editores del mismo: KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN, bajo el título: «Gestionando redes en el sector público: reflexiones y experiencias». Dedicamos los autores una parte de estas reflexiones finales a explicar diferentes estrategias para gestionar redes. En primer lugar, diferencian entre estrategias dirigidas a influenciar el proceso de interacción entre los diferentes actores (que denominan *game level* y que podríamos traducir como nivel operacional); y estrategias dirigidas a cambiar el contexto operacional de una red (reglas, percepciones, valores, la distribución de recursos, etc.) que denominan nivel estructural o de red. En segundo lugar, además de estos dos

— tienen una falta de legitimación democrática. La interacción entre funcionarios públicos y representantes de organizaciones privadas hace muy difícil para los órganos de representación influenciar una política.

En breve, las redes producen ineficaces, ineficientes e insuficientemente legitimadas políticas. Naturalmente, los autores también explican las opiniones a favor de las redes; éstas permiten que:

— grupos de interés y organizaciones que normalmente implementan una política se vean también envueltas en la realización de políticas. Y que estas políticas se vean enriquecidas sustancialmente por la información que éstos aportan;

— con la participación de diferentes organizaciones, la aceptación de una determinada política sea más fácil;

— la participación de muchas personas, grupos y organizaciones en una red suponga que diferentes intereses y valores sean considerados, lo cual es favorable desde un punto de vista democrático;

— el gobierno pueda dar respuesta a necesidades sociales a pesar de sus restricciones de actuación y capacidades en determinadas áreas.

### Requisitos para una buena gestión de redes

También en estas conclusiones finales, KICKERT, KLJN y KOPPENJAN, después de introducir algunas ideas para evaluar las redes, ofrecen siete requisitos necesarios para una «buena» gestión en red. Los recogemos brevemente a continuación:

1. Conseguir situaciones «ganar-ganar» (*«win-win situations»*).

En vez de concentrarse en que un actor consiga su objetivo, la gestión en red tiene que tratar de mejorar la posición de partida de todos los participantes.

2. Conseguir activar actores y recursos.

La interacción supone que los actores están dispuestos a invertir sus recursos

en un proceso común, para ello se tiene que estimular el entusiasmo por participar.

3. Limitar los costes de interactuar.

Los costes que supone trabajar conjuntamente se tienen que mantener dentro de un límite razonable. Es necesario evitar que los actores se sientan desilusionados después de un buen comienzo. Al mismo tiempo que, en la gestión de una red hay que tener presente que es necesario dedicar bastante tiempo a gestionar conflictos.

4. Conseguir compromisos.

Además de movilizar actores y recursos, la gestión en red tiene que conseguir que los participantes asuman compromisos para actuar conjuntamente.

5. Gestión política y administrativa.

En la gestión en red se tiene que dedicar una especial atención al compromiso político. La gestión en red deja muchas veces de lado a los órganos representativos como consejos municipales, parlamentos autonómicos o estatales. Estos órganos no tienen que ser excluidos; al contrario, muchas veces tienen que formar parte activa de las redes.

6. La calidad y la transparencia de las interacciones.

La gestión de una red tiene que hacer justicia a la calidad y la transparencia de las interacciones dentro de una red. La red tiene que estar abierta al criticismo y aceptar opiniones externas, no se puede cerrar en ella misma.

7. Una utilización prudente de la estructura de red.

La gestión en red tiene que ser juzgada a la vista de si sirve para proteger arreglos institucionales de intervenciones que son meramente instrumentales. Una reforma institucional vía una red tiene que tener en cuenta valores tales como solidez, apertura, pluralismo y capacidades existentes.

### El rol de los actores públicos en las redes

Como muy bien señalan los autores, aunque el libro se centra en el papel de las administraciones públicas en la gestión de redes, «se puede dar la imagen errónea que la gestión en red es dominio exclusivo del sector público». Sin embargo, la gestión de redes involucra tanto actores públicos como privados, aunque «el gobierno es el actor entre actores que recibe más críticas». Aprovechan KICKERT, KLJN y KOPPENJAN la última parte del libro para explorar la especial posición del gobierno en la gestión de redes y sus consecuencias para el rol de los actores públicos.

La gestión en red no significa que los actores públicos son como el resto de actores de la red. Normalmente, las administraciones públicas tienen unos recursos a su disposición (presupuestos importantes, personal, poderes especiales, acceso a los medios de comunicación, legitimidad democrática, etc.), y trabajan para conseguir ciertos objetivos (que podríamos poner debajo del paraguas de representar el interés común) que les hacen actores muy especiales.

Según los autores, esta situación especial que tienen los actores públicos en la gestión de redes respecto a otros actores tiene implicaciones muy concretas. Primera, la posibilidad de que no quieren entrar a formar parte de una red, y traten de imponer sus ideas y objetivos a otros actores sociales. Los autores se preguntan hasta qué punto es esta opción realista. Segunda, las administraciones públicas pueden optar por realizar sus tareas dentro de una red utilizando varias formas de colaboración publico-privada. Tercera, las administraciones pueden, como gestores de redes, tratar de facilitar las interacciones entre los participantes, inclusive mediar y arbitrar en conflictos. Cuarta, las administraciones públicas parecen las idóneas para realizar el rol de creadoras de redes, dada su responsabilidad para

mantener la estabilidad y la seguridad y dada su autoridad especial.

Sin lugar a dudas, el libro de KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN se sitúa en línea con algunas contribuciones recientes en nuestro país que defienden una gestión pública más «relacional» (MENDOZA, 1995; VERNIS, 1999). El libro resulta sumamente interesante porque entiende muy bien la posición de las personas con responsabilidad pública y explora las potencialidades de una buena gestión en red para la elaboración de políticas públicas y la gobernabilidad. De alguna forma contribuye a tratar de recuperar la confianza en las habilidades del sector público para gestionar el bien común. En la misma línea también podemos recomendar el libro de Chris HUXMAN (1996).

Alfred VERNIS DOMÈNECH  
Instituto de Dirección y Gestión  
Pública-ESADE (Barcelona)

## BIBLIOGRAFÍA

- AIKEN, Michael, y HAGE, Jerald (1968), «Organizational Interdependence and Intra-Organizational Structure», *American Sociological Review*, 33: 910-930.
- ALDRICH, Howard (1979), *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- ALDRICH, Howard, y WHETTEN, David A. (1981), «Organization-sets, action-sets, and networks: making the most of simplicity», en NYSTROM, Paul, y STARBUCK, William, *Handbook of Organizational Design*, London: Oxford University Press.
- AUSTIN, David M., y HASENFELD, Yeheskel (1985), «A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services», *The Journal of Applied Behavioral Science*, 21(4): 351-364.
- HUXHAM, Chris (1996), *Creating Collaborative Advantage*, London: SAGE.
- KOLDERIE, Ted (1986), «The Two Different Concepts of privatization», *Public Administration Review*, 46(4): 285-291.
- KRAMER, Ralph, y GROSSMAN, Bart (1987), «Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies», *Social Service Review*, marzo, 61: 32-55.
- LE GRAND, Julian (1991), «Quasi-markets and social policy», *Economic Journal*, 101: 1256-67.
- LEVINE, Sol, y WHITE, Paul (1961), «Exchange as conceptual framework for the study of interorganizational relationships», *Administrative Science Quarterly*, 5: 583-601.
- MENDOZA, Xavier (1990), «Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España», *Documentación Administrativa*, (223): 261-290.
- (1995), «Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional», en BENGEOA, R., *La sanidad: Un sector en cambio*, Madrid: Merck, Sharp y Dohme: 29-41.
- NEGANDHI, Anant R. (1980), *Interorganization Theory*, Kent, Ohio: Kent State University Press.
- ROGERS, David L., y WHETTEN, David A. (1982), *Interorganizational coordination*, Ames, Iowa: The Iowa State University Press.
- SALAMON, Lester (1981), «Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action», *Public Policy*, Summer, 29 (núm. 3): 255-275.
- SAVAS, Emanuel (1987), *Privatization. The key to better government*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- SMITH, Steven, y LIPSKY, Michael (1993), *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- THOMPSON, James (1967), *Organizations in action*, New York, NY: McGraw-Hill.
- VAN DE VEN, Andrew, y FERRY, Diane (1980), *Measuring and Assessing Organizations*, New York, NY: John Wiley and Sons.
- VERNIS, Alfred (1999), «Organizing Services to the Elderly: a Tale of Two Cities», Doctoral dissertation, New York University, abril.
- WHETTEN, David A. (1981), «Interorganizational Relations: A review of the Field», *Journal of Higher Education*, 52: 1-28.
- WOLCH, Jennifer (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, NY: The Foundation Center.



**Emanuele S. SAVAS**, *Privatization and public-private partnerships*, New York-London: Chatham House publishers, 2000.

Como dijo Schopenhauer: «Todas las grandes ideas pasan por tres etapas: en la primera son ridículas, en la segunda son fuertemente opuestas y, finalmente, en la tercera se consideran más que evidentes». La privatización, dice E. SAVAS, ha alcanzado la tercera etapa. Emanuele Steve SAVAS es profesor de *public affairs* en el Baruch College de la City University de Nueva York y lleva escribiendo desde 1969 sobre las privatizaciones. Primeramente debemos preguntarnos qué se entiende por privatización; sabemos que es un término muy amplio pero que puede definirse como aquella transferencia de activos o servicios del sector público al sector privado. El profesor SAVAS define la privatización como aquel acto de disminución del papel del gobierno mediante el aumento del papel de otras instituciones de la sociedad en lo que se refiere a la producción de bienes y servicios y a la posesión de la propiedad. La privatización también puede referirse perfectamente al partenariado existente entre el sector público y el sector privado, entendiéndose por partenariado aquel tipo

de asociación entre los sectores mencionados anteriormente. Muchas son las razones por las que un gobierno decide privatizar sus empresas, pero según las encuestas el 90% de los gobiernos han utilizado las privatizaciones para sanear las finanzas públicas.

De los muchos libros que se han escrito sobre el tema de la privatización el que vamos a comentar compila casi todo lo que se debe saber sobre las privatizaciones. Se compone de tres partes: los antecedentes, la teoría y la práctica de las privatizaciones. Diríamos que es como un manual sobre las privatizaciones, un libro para todo aquel que quiera entender el porqué, cómo y para qué se realizan las privatizaciones. El libro, como ya he mencionado anteriormente, consta de tres partes, siendo la tercera la principal y más extensa de todo el libro. La primera parte, titulada *Antecedentes de las privatizaciones*, se compone de dos capítulos, donde el autor hace referencia al origen o antecedentes de las privatizaciones; el capítulo primero hace una pequeña historia de las privatizaciones y las distintas fuerzas que influyen en éstas. En este repaso histórico aparecen los períodos más importantes en lo que se refiere a las privatizaciones no sólo en Estados Unidos con el señor Reagan en la presidencia del gobierno, sino que también cita el período thatcherista en Gran Bretaña, a los países del antiguo bloque del Este y a China, que fue la primera nación socialista que empezó a privatizar en 1978. El capítulo segundo hace referencia al tamaño de los gobiernos o lo que también llamaríamos tamaño del sector público, tema que ha suscitado mil y un debates en las actuales sociedades democráticas. En este capítulo el autor nos explica las tres razones que él cree causantes del crecimiento del gobierno en los últimos cincuenta años. Los tres factores que se discuten en el capítulo son: los consumidores, las presiones de los oferentes y la ineficiencia. Según el autor, estos tres factores están estrechamente ligados. El Estado crece debido a las demandas de los consumidores, a los

deseos de los productores en suplir esa demanda y como consecuencia de las ineficiencias que se producen en todo ese proceso.

La segunda parte, titulada *Teoría de la privatización*, recoge el tercero y cuarto de los capítulos. El capítulo tercero nos habla de los bienes y servicios; hace referencia a los cuatro diferentes tipos de bienes que existen en un mercado, diferenciados obviamente por su exclusión o no-exclusión y por su rivalidad o no-rivalidad entre los consumidores. Según SAVAS, el punto de partida para determinar el verdadero papel del gobierno y el del sector privado es el análisis de los bienes y servicios necesarios en la sociedad actual. El capítulo cuarto explica los acuerdos alternativos en la provisión de bienes y servicios, aquí es donde aparece el término *partenariado público-privado* que se usa de tres maneras diferentes, una de ellas se refiere al acuerdo mediante el cual los sectores público y privado comparten la producción y la entrega de los bienes y servicios. La segunda es la que se usa para definir los complejos, multisociados y privatizados proyectos de infraestructura. La última de las formas de *partenariado* se refieren a las colaboraciones formales entre las empresas, los líderes cívicos y los gobiernos locales para mejorar las condiciones ciudadanas. Según el autor, se debe distinguir entre organización (provisión) de un servicio y producción (entrega) del mismo. La privatización también significa el cambio entre un acuerdo con gran participación del gobierno a otro con menos.

Finalmente, la tercera parte, titulada *La práctica de la privatización*, discute en detalle cómo privatizar los servicios gubernamentales y las empresas. Esta parte consta de ocho capítulos, diríamos que es la parte central del libro. El capítulo quinto examina el porqué y cómo privatizar, las necesidades de ello a través de la diagnosis de los síntomas de mal funcionamiento de las empresas públicas y de los servicios gubernamentales. También nos habla de las diferentes técnicas que hay de privatización a través de ejemplos utilizando una o más de esas téc-

nicas. Los tres capítulos siguientes nos muestran distintos casos de privatizaciones demostrando que éstas conducen a una mejora en la actuación de las empresas visto a través de mejoras en la eficiencia y en la efectividad de estas empresas privatizadas. También nos hablan de la contratación externa de los servicios públicos; esta técnica hace que los posibles contratistas del servicio compitan entre ellos. Finalmente, hacen referencia a la venta de las empresas y de los activos públicos. La venta es una de las principales formas de privatización; en el libro aparecen ejemplos de empresas americanas y también de empresas de algunos otros países europeos. Nos explica las diferentes estrategias que hay a la hora de vender los activos o las empresas públicas. Para poder privatizar estas empresas públicas primeramente se han de sanear, una vez preparadas se lleva a cabo la transacción, evaluándose más adelante la fase post-privatización.

Los dos capítulos siguientes ponen sobre la mesa ejemplos concretos de privatizaciones en tres sectores diferentes entre ellos; éstos son: las infraestructuras, la educación y la seguridad social. El capítulo noveno nos habla del *partenariado público-privado* en infraestructuras. La justificación que siempre se ha dado para que las infraestructuras sean públicas es que éstas son muy importantes, dado que afectan a mucha gente y que requieren una inversión muy grande en capital, inversión que las empresas privadas no pueden desembolsar. El *partenariado público-privado* en las infraestructuras satisface las necesidades de acomodación al crecimiento de la población, requerimientos regulatorios o para atraer inversión y desarrollo minimizando el coste de nuevas infraestructuras sobre los ciudadanos. Aparece en este capítulo un amplio espectro de *partenariado público-privado*, desde las empresas completamente públicas a las que son completamente privadas. Esta forma de asociación ofrece una solución práctica a los distintos gobiernos que buscan algún tipo de financiación para promover el desarrollo económico. El capítulo décimo hace

referencia a la reforma educativa y a la privatización del Estado de Bienestar, campos en los que las fuerzas sociales piden reformas. En este capítulo hemos de tener en cuenta que el autor está haciendo un análisis sobre Estados Unidos mayoritariamente aunque a su vez también pone algún ejemplo de otros países. En estos temas (educación, sanidad y Estado del Bienestar) hay división de opiniones, están los que abogan por una mayor o casi absoluta privatización y los que opinan que estos servicios han de ser ofrecidos mayoritariamente por el sector público para así poder abarcar un número de ciudadanos más amplio. Según el profesor SAVAS, la reforma en educación, Estado del Bienestar y seguridad social es la política pública que dominará el principio de este nuevo milenio.

Los dos últimos capítulos hablan de los obstáculos a la privatización y del futuro de ésta. De acuerdo con MADSEN PIRIE, «la privatización es como desmantelar una bomba, se debe hacer con mucho cuidado, ya que decisiones erróneas pueden acarrear horribles consecuencias»; un ejemplo ilustrativo de esta frase es lo ocurrido en el sector eléctrico en el Estado de California.

Uno de los principales impedimentos ante la privatización es el miedo a la pérdida de control. Los empleados de estas compañías a privatizar también se encargan de poner obstáculos a este proceso. También la ideología actúa como barrera en la privatización, los partidos conservadores o de centro-derecha tienen una mayor tendencia a la privatización que los progresistas o de centro-izquierda. La posible aparición de la corrupción es otra de las razones que frenan la privatización. En uno de los países que visitó el autor la privatización era también llamada *pocketization*, que lo traduciríamos como bolsillazo. Los que respaldan el hecho de una menor privatización argumentan que ésta trae una menor justicia social para aquellos que se encuentran en la parte más baja de la escala social. Finalmente, nos habla, como ya he dicho anteriormente, del futuro de las privatizaciones. La privatización está de moda en todos los

países, como nos demuestra el autor, desde los capitalistas hasta los comunistas, desde los desarrollados hasta los que están en vías de desarrollo. De acuerdo con el profesor SAVAS, la privatización ha alcanzado un punto de no retorno y los casos citados en parte de los capítulos del libro son un claro ejemplo. Se está experimentando una reordenación gubernamental redireccionando al Estado fuera del intervencionismo; este cambio es más evidente en los Estados Unidos que ha sido pionero de estos cambios. La privatización es una estrategia básica de gobierno en nuestra sociedad actual, pero la privatización es un medio, no un fin; el fin sería el mejor gobierno y la mejora social.

Al finalizar el libro tendríamos que volver a la afirmación que el profesor SAVAS hace al principio del mismo en la que dice que las privatizaciones ya se han hecho evidentes y que son totalmente necesarias en la sociedad que estamos viviendo actualmente. Nos tendríamos que preguntar si es eso o simplemente es que la política de privatización ha vuelto a ponerse de moda y tener adeptos. Hace dos siglos Adam SMITH (1776) afirmaba también que: «En todas las grandes monarquías de Europa, la venta de las tierras de realengo produciría sumas muy elevadas que, si se aplicaran a redimir las deudas públicas, liberarían rentas mucho mayores que cuantas hayan podido dar nunca esas tierras a la Corona. Una vez que los realengos hubieran pasado a ser propiedad privada, en pocos años estarían muy mejorados y bien cultivados.»

La lectura de este libro nos hace pensar en la necesidad de las privatizaciones o de los partenariados como medio para mejorar la eficiencia de los gobiernos y nos ayuda a entender el porqué son esenciales en la mayoría de las ocasiones.

Raquel INSA CIRIZA  
 Dep. Política y Estructura  
 Económica Mundial  
 Universitat de Barcelona  
 Insa@eco.ub.es



**Dennis R. JUDD y Todd SWANSTROM,**  
*City politics. Private Power and Public Policy*, 2.<sup>a</sup> ed., Longman, 1998,  
 451 pp.

**Introducción: objeto de estudio,  
 planteamiento metodológico  
 y objetivos del libro**

*City Politics. Private Power and Public Policy*, obra de los profesores Dennis R. JUDD de la Universidad de Missouri-St. Louis, y Todd SWANSTROM, de la Universidad de New York-Albany, analiza el proceso de evolución de las ciudades norteamericanas desde una perspectiva histórica y comparativa.

La diferencia fundamental entre esta segunda edición y la primera es la actualización que los autores han efectuado del contenido de los diferentes capítulos. Especialmente, se debe destacar que han dado un nuevo tratamiento a la problemática de las *divided metropolis* (es decir, de las ciudades caracterizadas por una división de base étnica, racial y de clase entre su centro urbano y los suburbios), han incorporado un análisis sistemático de la evolución de las políticas públicas urbanas nacionales (incluyendo las efectuadas bajo la Administración Clinton), han ampliado la información relativa a los suburbios (incluyendo el proceso de formación de las llamadas *gated communities*, es decir, de los suburbios residenciales en los cuales habitan ciudadanos de clase media y alta, que se convirtieron en auténticas fortalezas con el objetivo de conseguir su aislamiento respecto a la problemática social que afectaba las áreas contiguas), han examinado los procesos de revitalización de los centros urbanos en algunas ciudades, y, finalmente, han

incorporado al libro una explicación de las diferentes formas de gobernabilidad urbana en la década de los noventa (liberalismo, populismo y conservadurismo), así como de las *Community Development Corporations* (corporaciones sin ánimo de lucro dirigidas por los residentes de una determinada jurisdicción, que tienen el objetivo de conseguir su revitalización y mejorar la calidad de vida del vecindario).

El origen académico de los autores motiva que el libro tenga dos objetivos complementarios claramente definidos. En primer lugar, representa un intento de realizar una aportación metodológicamente innovadora al análisis de la problemática urbana. Si las aproximaciones teóricas a este objeto de estudio o bien han concebido la ciudad y su vida política como el producto de las fuerzas y el cálculo económico de actores individuales y colectivos, o bien han observado las ciudades norteamericanas a partir de los intereses políticos de los diferentes grupos sociales presentes en ellas, *City Politics* parte de la base que la política de las ciudades debe ser entendida a partir de la compleja interacción entre instituciones, actores y recursos tanto del sector privado como del público. De la misma forma que los gobiernos metropolitanos no podrían satisfacer el bienestar ciudadano sin la cooperación o participación activa de las instituciones privadas (empresas, bancos, compañías de seguros, etc.), éstas, a su vez, también toman decisiones con importantes repercusiones sociales. Según los autores, si esta interacción, y lo que es más importante, cómo la han gestionado los políticos locales en el marco de la creciente complejidad del sistema federal norteamericano, ha sido la base sobre la cual se ha asentado la gobernabilidad y viabilidad económica de las ciudades, es necesario su estudio para garantizar su gobernabilidad y viabilidad económica en el futuro.

En segundo lugar, se trata de un libro que intenta cubrir la literatura más importante del área de estudio en la cual se

enmarca. Ambos objetivos han hecho que *City Politics* sea un libro ampliamente recomendado como obra de referencia general o particular en algunos temas de los programas de estudio de la asignatura *Urban Politics*, en las universidades norteamericanas.

### Estructura del libro

El libro se estructura en 14 capítulos ordenados cronológicamente. El contenido de los capítulos 2 y 12, 3 y 13, y 7 y 14 responde a la necesidad de explicar las 3 tensiones que los gobiernos locales han afrontado en el pasado, afrontan en la actualidad y afrontarán en el futuro, es decir, al imperativo del crecimiento económico, a los retos a la gobernabilidad y a las políticas de secesión, respectivamente. Los demás, por su parte, hacen de nexo entre éstos y su inclusión responde al objetivo que el libro se convierta en una síntesis de la literatura más importante del área de estudio en la cual se enmarca, cubriendo las pautas generales que han determinado la evolución de las ciudades norteamericanas, a las cuales voy a hacer referencia de forma sumaria a continuación.

### Contenido del libro

La mayoría de ciudades norteamericanas fueron concebidas como centros comerciales, siendo valoradas según su funcionalidad económica. Esta génesis, que las distinguió de las ciudades europeas, dio lugar al nacimiento de la llamada *culture of privatism*, entendida como el conjunto de valores culturales que acentúa los esfuerzos y aspiraciones individuales por encima de los objetivos públicos o colectivos, motivo por el cual históricamente el objetivo primario de los gobiernos locales ha sido maximizar las oportunidades para el desarrollo económico individual (Capítulo 1).

A pesar de estos antecedentes, su vitalidad económica nunca dependería exclu-

sivamente de las fuerzas del mercado y con el objetivo de hacer frente a la problemática derivada de la Revolución Industrial ya se produjo una importante expansión de los poderes públicos. Por un lado, en una primera fase de la Revolución caracterizada por la competencia interurbana durante la cual se creía que el transporte era el motor del crecimiento económico, las élites económicas locales usaron los poderes públicos para potenciar la ventaja geográfica natural de sus ciudades y asegurar su éxito económico, hecho que se materializó en el siglo XIX en la rápida expansión de una red ferroviaria, financiada en gran medida por los gobiernos locales (Capítulo 2). La financiación de la red ferroviaria se convertiría en el primer ejemplo generalizado de cooperación público-privada, con el objetivo de asegurar el progreso urbano.

Por otro lado, a pesar de producirse en un país cuya cultura desconfía de la actuación de los poderes públicos, esta expansión también se impulsó con el objetivo de solucionar los problemas sociales e infraestructurales derivados del proceso de industrialización y de urbanización. Efectivamente, aunque la Revolución Americana había propugnado la extensión de la democracia y de las libertades civiles, también había reforzado la idea de que la libertad individual se preservaría limitando la actuación de los poderes públicos y encontraría su expresión en las posibilidades de progreso material individual que el sistema ofrecía. Por este motivo, fundamentalmente tres factores impulsaron la actuación de los poderes públicos locales en la segunda mitad del siglo XIX. En primer lugar, el crecimiento de una clase media que no toleraba las condiciones de vida urbanas derivadas de la industrialización; en segundo lugar, la amenaza que suponía para la vitalidad económica de las ciudades la ausencia de servicios básicos, y, en tercer lugar, en algunos casos el peligro de crisis o catástrofes (sobre todo en el caso de la aparición de epidemias). Por tanto, el impulso que caracterizó la

expansión de los poderes públicos fue reactivo ante la amenaza que el déficit de servicios e infraestructuras básicas podía suponer para el crecimiento económico, y en ausencia de una filosofía positiva sobre lo que se debía hacer, los servicios urbanos tendieron a ser mínimos.

A pesar de la preocupación de las ciudades por el crecimiento económico, éstas también debían hacer frente a problemas de gobernabilidad. Si hasta mediados del siglo XIX existía una fuerte identidad entre las elites políticas y las económicas, con la ampliación posterior del sufragio éstas fueron sustituidas progresivamente de la arena política por las heterogéneas *party machines* (definibles a grandes rasgos como organizaciones estables que dependían de incentivos materiales para mantener el apoyo político popular), capaces de movilizar electoralmente a los inmigrantes, y, en consecuencia, de facilitar su integración política (Capítulo 3).

En los últimos veinticinco años del siglo XIX, este proceso fue contestado por movimientos reformistas que reflejaban las tensiones étnicas y raciales existentes. Su objetivo era doble. Por un lado, intentaban erosionar la base electoral de las *party machines* y, por otro, vaciar de poderes a los órganos representativos de las ciudades (dominados por éstas) acusándolos de corrupción y potenciando la aparición de diversas juntas y comisiones para la gestión de servicios, que serían dominadas por las elites económicas, en connivencia con los gobiernos de los Estados de base rural y conservadora.

Si hasta el siglo XX la problemática que afrontaban las ciudades, así como las recetas para hacerle frente tenían una dimensión estrictamente local, con la irrupción del nuevo siglo estos procesos empezaron a tener un alcance nacional. En primer lugar, se impulsó un movimiento reformista nacional con el objetivo de cambiar las estructuras gubernamentales locales eliminando con ellas las

*machines* a las cuales he hecho referencia anteriormente, cuyas propuestas incluso llegaron a cuestionar la universalidad del sufragio. Aunque no lo consiguieran, sí tuvieron éxito con la extensión progresiva en la mayoría de ciudades, de importantes reformas electorales que tenían el objetivo de eliminar el poder político de los inmigrantes, en un momento en el cual la fragmentación de clase y racial ya era patente. La subrepresentación política de las minorías que derivó de ellas, hizo que su participación política disminuyera de forma considerable. Es importante destacar que en las ciudades del sur y del oeste del país (en términos generales), estas reformas se llevaron a cabo sin oposición, y en muchas de ellas se desarrolló un estilo de acción política y gubernamental muy activo en la promoción económica local pero con una vertiente prestacional muy reducida. Asimismo, eran ciudades en las que hasta los años sesenta, con la aparición del movimiento por los derechos civiles, la participación política de las minorías étnicas sería prácticamente inexistente. En las ciudades del resto del país, estas reformas, así como otros factores (por ejemplo, la erosión de su base electoral por el acceso de muchos de sus votantes a la clase media), acabaron lentamente con las *party machines* (Capítulo 4).

Si el movimiento al que acabo de hacer referencia propugnó unas reformas que en mayor o menor medida se extenderían en todas las ciudades del territorio nacional, no fue hasta la Gran Depresión cuando las ciudades y la problemática urbana irrumpirían con fuerza en el escenario político federal. A partir de entonces los problemas urbanos serían considerados y abordados como auténticos problemas nacionales. En un marco de crisis económica generalizada, las ciudades se convirtieron en una parte importante de la política de *New Deal* de Roosevelt, cuando los demócratas entendieron que su éxito electoral dependía del voto urbano. En aquellos años se forjó una relación entre las políticas urbanas

y los gobiernos federales que se proyectaría hasta el período de la Administración Reagan. También se debe tener en cuenta la intransigencia de los gobiernos de los Estados a actuar durante la crisis por su base fundamentalmente rural que les hacía ignorar la problemática urbana. En cualquier caso, a partir de aquel momento, las ciudades se sentirían legitimadas para buscar la asistencia federal y formarían un importante grupo de interés para que las representara en el Congreso (Capítulo 5).

En el marco de la Gran Depresión y la subsiguiente llegada de nuevas olas de inmigrantes a los centros urbanos, la división entre éstos y los suburbios se agravó considerablemente, y su evolución formaría parte de un proceso interdependiente que impregnaría la política nacional (Capítulo 6). Sobre todo en las ciudades del norte, en las cuales se reprodujeron las pautas de segregación de las ciudades del sur y cuyos centros urbanos padecerían toda la problemática social derivada de éstas. La evolución de los suburbios vendría caracterizada, de forma sumaria, por un aumento de su autonomía (especialmente gracias a los procesos de comercialización de que fueron objeto) y de su heterogeneidad, pues aparecieron suburbios a los cuales las minorías étnicas y raciales también tenían acceso, gracias a la reducción de costes que supuso el progreso tecnológico en la construcción de viviendas. Después de la Segunda Guerra Mundial, otro conjunto de políticas urbanas nacionales incidió considerablemente en el desarrollo urbano potenciando la segregación racial urbanística (Capítulo 7). Si bien algunas políticas se diseñaron con el objetivo público de ayudar a las ciudades más deprimidas a realizar un proceso de renovación urbana, éste tuvo en todos los casos claras connotaciones raciales y se fomentó la concentración de la pobreza en ciertas áreas, mientras se ofrecían subsidios para la construcción de viviendas en los suburbios para la población blanca de clase media, así como para la construcción de autopistas para llegar a ellas.

Serían las últimas políticas nacionales antes del proceso de desafección de la política nacional respecto a las ciudades que se iniciaría con los dos presidentes republicanos de los años setenta, Nixon y Ford, en un marco en el cual se pensaba que los programas demócratas de los sesenta habían fracasado, aunque también es cierto que, a causa del proceso de suburbanización, la influencia electoral de los centros urbanos había sufrido una importante disminución. La Administración Reagan, con una filosofía basada en la aplicación del darwinismo social a las ciudades, suprimiría muchos programas especialmente relevantes para los colectivos sociales de los centros urbanos. Las ciudades se debían adaptar a los cambios económicos y sociales que marcaba el progreso y el proceso de adaptación se debía producir sin la intervención gubernamental. La Administración Clinton consolidaría en gran medida esta visión y actuaría en consecuencia, en un sistema en el cual la federación en principio no tiene ninguna competencia formal respecto a los gobiernos locales (Capítulo 8).

A pesar de que la evolución que trazamos presentó perfiles diferenciados entre las ciudades del sur y del este del país, y las antiguas ciudades industriales del norte, antes o después todas ellas debieron hacer frente a los problemas infraestructurales derivados del crecimiento de la población. Estos problemas, junto a los efectos producidos por el recorte federal social anteriormente enunciado y que se han proyectado sobre la problemática urbana con trazos homogéneos, han comportado una cierta tendencia a la convergencia de los retos políticos y económicos que afrontan las ciudades del país (Capítulo 9).

Uno de los elementos característicos del sistema de gobierno local en los EUA es la elevada fragmentación de las instituciones que lo componen. Sin duda, esta fragmentación posibilitó que las administraciones usaran el planeamiento urbanístico para moldear el uso del suelo en los territorios bajo su jurisdicción (Ca-

pítulo 10) y benefició sobremanera a las clases medias y altas que gozarían de un mayor número y calidad de servicios con niveles impositivos menores. Contrariamente, conllevó la crisis fiscal a las zonas más pobres. Así aparecieron las denominadas *divided cities* (Capítulo 11).

El imperativo del crecimiento económico para hacer frente a esta crisis y la filosofía de la Administración Reagan, potenció que las ciudades promovieran su crecimiento económico de forma autónoma, impulsando partenariados público-privados para financiar proyectos concretos. Aunque éstos tuvieron un importante impacto y consiguieron la revitalización de algunos centros urbanos, en otros casos las medidas fueron insuficientes o sus efectos positivos no se externalizaron a las zonas más deprimidas (Capítulo 12).

Tradicionalmente, si el reto de la gobernabilidad urbana fue mantener la paz y el orden social incorporando los diferentes intereses políticos, ésta tuvo que afrontar la problemática derivada de la construcción de coaliciones electorales y de gobierno a través de las divisiones raciales y étnicas existentes. De estas coaliciones derivaron diferentes formas de gobernabilidad (liberalismo, populismo y conservadurismo urbano). Desde hace pocos años se ha usado el concepto de «regímenes urbanos» (definibles como la coordinación entre poderes públicos y recursos privados), para describir las coaliciones políticas que en sentido amplio gobiernan las ciudades. En estas coaliciones tienen una importancia creciente las *Community-based non profit organizations* a las cuales he hecho referencia en la introducción (Capítulo 13).

A pesar del éxito relativo que han tenido muchas ciudades afrontando los retos que imponían a su gobernabilidad las divisiones de clase, raciales y étnicas que fragmentan la sociedad americana, los gobiernos locales no están en posición de suavizar las desigualdades existentes, puesto que los instrumentos de crecimiento económico impulsados de forma autónoma han mostrado una eficacia

limitada. Por este motivo, en la actualidad se hacen necesarias políticas nacionales que reduzcan las desigualdades económicas y eviten que la tendencia a la fragmentación de la sociedad americana se continúe reflejando en el desarrollo urbano (Capítulo 14).

### Epílogo

A pesar de que es una obviedad establecer que sería imposible comprender la situación actual de las ciudades norteamericanas, sin haber analizado con carácter previo su evolución histórica a lo largo de un periodo de tiempo más o menos prolongado, la principal virtud de la obra reseñada, reside en que no sólo se aproxima con lucidez a esta evolución, sino que, además, lo hace a partir de un enfoque metodológicamente innovador. En efecto, en *City Politics* se delimitan las claves para interpretarla a partir de la interacción entre las instituciones públicas y las privadas. La plasmación concreta de esta interacción en cada ciudad condicionó la forma como los gobiernos locales afrontaron los retos a los que, de forma estructural, han debido hacer frente: el imperativo del crecimiento, la problemática de la gobernabilidad y las políticas de secesión. En este sentido, el mantenimiento de estos retos en la actualidad permite que a través del análisis histórico, los autores puedan plantear hipótesis de futuro que sirvan para la reflexión con el rigor necesario.

La problemática urbana, que ya estaba caracterizada en el siglo XIX por unos denominadores comunes, adquirió en los años del *New Deal* una dimensión estatal. Por este motivo, un análisis de su evolución histórica debe incidir tanto en el contexto político nacional en el cual ésta se produjo, como en el complejo sistema intergubernamental que caracteriza el federalismo norteamericano. En este sentido, según mi opinión, la segunda gran virtud del libro reseñado reside en la capacidad que tuvieron los autores para dotar a la narración de una explicación

sistemática de la influencia que tuvo este contexto, condicionando parcialmente los mecanismos a través de los cuales los gobiernos locales hicieron frente a los anteriores retos, introduciendo a su vez frecuentes aproximaciones a situaciones concretas que afrontaron algunas ciudades, con el objetivo de enriquecer la explicación. Efectivamente, en el marco de los procesos generales descritos en el libro, existieron problemáticas heterogéneas a las cuales se hizo frente de diferentes formas, en función de factores coyunturales, como, por ejemplo, la creatividad de los líderes urbanos del momento. La inclusión de éstas en el libro tiene un carácter instrumental, sirviendo frecuentemente para introducir procesos de cambio histórico que se expandieron a lo largo de la Federación. A pesar de esto, también existen ejemplos de políticas urbanas implementadas en los últimos años, cuyo análisis podría ser útil a las grandes ciudades europeas, como sería el caso de los partenariados público-privados para la promoción de inversiones que revitalizaran los centros urbanos. A partir de la década de los setenta, las grandes ciudades de ambos continentes tuvieron problemáticas similares, siendo deseable una comprensión mutua de las mismas, así como de los mecanismos para hacerles frente.

Xavier BERTRANA HORTA  
Fundación Carles Pi i Sunyer  
de Estudios Autonómicos y Locales



Lluís ALEGRE VALLS, *Guia per a les actuacions de revitalització en centres històrics i eixos comercials urbans*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2000, 103 pp.

La creciente preocupación por parte de las administraciones públicas, así

como de los ciudadanos en general (residentes, comerciantes y usuarios), de devolver a los centros históricos su identidad como punto neurálgico de la actividad económica y social de la ciudad ha llevado a la Generalitat de Catalunya a editar una guía que recoge las pautas a seguir en los procesos de revitalización de los centros históricos y el orden y prioridades de las actuaciones. Su autor, Lluís ALEGRE Y VALLS, ingeniero urbanista experto en la planificación y ejecución de planes especiales en centros históricos, se ha basado en las experiencias de ciudades catalanas como Terrassa, Sabadell, Mataró, Reus, Granollers o Barcelona para elaborar esta *Guia per a les actuacions de revitalització en centres històrics i eixos comercials urbans*.

Esta Guía viene a suplir la inexistencia de un referente metodológico normativo así como de una bibliografía específica sobre el tema. Se basa en un enfoque multidisciplinar necesario para afrontar los diferentes ámbitos de actuación que debe contemplar un Plan de revitalización, entendiéndose que éste debe ser global, y, por tanto, debe regular los procesos de transformación del núcleo urbano en todos sus aspectos, desde la protección del patrimonio, la rehabilitación de la vivienda, la regulación de los usos permitidos, el planeamiento urbanístico de la zona, las características formales y estéticas de las edificaciones, así como el desarrollo y potenciación de la actividad económica, en especial, la comercial como pieza clave del desarrollo, tanto por el volumen de empleo que genera como por su componente de atracción.

Sin duda, las experiencias puestas en práctica demuestran que los beneficios de la revitalización paralizan los procesos de degradación urbana tanto los urbanísticos como los de carácter social (marginalidad, inseguridad ciudadana), ayudando al Centro a recuperar su carácter de centralidad comercial, lúdico y cultural. Con ello se solucionan también problemas colaterales como el aparcamiento o la accesibilidad al casco histórico.

Por tanto, los interesados en desarrollar un Plan de revitalización urbana son tanto los usuarios de la zona (comerciantes, vecinos, propietarios) como las administraciones públicas y el proyecto debe ser trazado de forma conjunta y con la participación de todos ellos.

El autor establece como paso básico la delimitación de la zona donde se pretende actuar. Dicha zona debe presentar cierta concentración comercial, entre 100 y 125 establecimientos, y más de un 60% de actividad comercial en el total de locales de la zona. Si se cumplen estos requisitos, existen otros condicionantes que deben ser tenidos en cuenta para valorar la viabilidad del Plan, como la posibilidad de poder situar un aparcamiento en las áreas colindantes, la existencia de una adecuada conexión viaria con el resto del municipio, tener una trama urbana singular propia de los centros históricos y/o la presencia de elementos únicos que actúen como puntos de interés y atracción de la zona, léase mercados municipales, iglesias, museos, servicios de las administraciones públicas o espacios de interés histórico.

Aunque la Guía se basa en experiencias desarrolladas en centros históricos, sus indicaciones son operativas y aplicables también en ejes comerciales ubicados en otros puntos de las ciudades y no sólo en el Centro. Salvando las distancias habrá que suplir en estos casos la falta de elementos singulares o la inexistencia de una trama urbana diferenciada con otros elementos propios o inventados que den una identidad y una singularidad a la zona.

Delimitada la zona, se deberá proceder al análisis y diagnóstico de los distintos aspectos y funciones que se interrelacionan en ella. La Guía sugiere el estudio de los siguientes aspectos:

— Urbanismo: Se deberá evaluar el nivel de servicios, infraestructuras, espacios públicos y la calidad de éstos en cuanto a luz, arbolado, perspectiva, altura y color de los edificios, el nivel de pen-

diente de las calles (muy importante a la hora de elegir el tipo de pavimentación), y el estado de las redes de suministros así como el estado y localización de las instalaciones. Por último, evaluar el volumen de barreras arquitectónicas que todavía persisten y su forma de supresión.

— Movilidad: Se deberá analizar el funcionamiento de la red viaria (intensidad, regulación, nivel de accidentes, sentidos de circulación), la accesibilidad de los peatones, y la demanda real de aparcamiento en franjas horarias y duración, la oferta de plazas disponibles y su localización. Otros aspectos a tener en cuenta en este apartado son el transporte de mercancías y sus canales de suministros y la disponibilidad de los espacios de carga y descarga. También el transporte colectivo merece un apunte especial en este apartado: se estudiará la ubicación de las paradas, frecuencias y recorridos. También será imprescindible definir en qué vías tiene prioridad el peatón, en cuáles se va a permitir la circulación rodada y dónde se van a situar los estacionamientos.

— Comercio: Será preciso un análisis cuantitativo y cualitativo de la oferta comercial así como un estudio de la demanda (hábitos de compra y de consumo de la población) para finalizar con un estudio sobre la capacidad competitiva del comercio implantado en la zona y su grado de implicación y organización.

— Vivienda: Ver el estado de las edificaciones y las dimensiones de las parcelas (dato importante para dotar de actividad económica las plantas bajas), la antigüedad, distribución y características de los edificios y su posible catalogación como patrimonio edificado de interés cultural.

— Cultura: Es recomendable hacer una relación de las diferentes manifestaciones culturales y las necesidades que generan en los espacios donde se desarrollan, afluencia de participantes, frecuencia, recorridos, etc.

— Medio ambiente: Hacer especial hincapié en el sistema de recogida de residuos y sus posibilidades de adaptación a una zona peatonal. Analizar el grado de contaminación, tanto del aire como acústica, de la zona.

— Estadística y población: El análisis global de la zona no debe olvidar a los usuarios de ésta, y en especial a los residentes. Conocer su distribución geográfica, su estructura por sexo y edad, la composición de los núcleos familiares, el nivel de estudios o su situación laboral nos permitirá deducir sus necesidades y capacidad de cooperación en el proceso. La opinión de todos ellos sobre el plan de revitalización es fundamental.

— Seguridad ciudadana y Protección Civil: Será útil realizar un catálogo de las actividades que se desarrollan en la zona, conocer los horarios de apertura y cierre de los negocios, la franja horaria y fechas de mayor afluencia de visitantes y la detección de las zonas más desocupadas, poco iluminadas o con mayor actividad delictiva. Asimismo, será necesario estudiar y planificar desde Protección Civil los itinerarios de acceso y evacuación de la zona, la ubicación de las bocas de incendio o las condiciones previas a seguir para la disposición del mobiliario urbano entre otras.

De la lectura de la Guía se deduce el interés por aconsejar Planes integrales, que aglutinen todos los aspectos y prevean sus fases de implementación. Son muchas las disciplinas que se deben combinar para obtener esa visión de conjunto pero sólo así se podrá conseguir un espacio multifuncional que atienda a los intereses de sus distintos usuarios.

Junto con esa idea de globalidad y multidisciplinariedad que debe presentar todo Plan, la Guía introduce un segundo punto de reflexión: un conjunto de actuaciones que afectan a un segmento tan amplio de la población deberán ser consensuadas y contar con la aceptación de la mayoría. Para ello habrá que encontrar mecanismos eficaces de participación,

que pueden variar en cada una de las diferentes fases del Plan (fase de diagnóstico, fase de actuación y fase de mantenimiento) y que involucren a todos aquellos grupos de personas o instituciones que pueden resultar afectados positiva o negativamente por las acciones del Plan.

El consenso tanto social como institucional es necesario, puesto que toda actuación implicará la modificación de hábitos ciudadanos y porque se deberán tomar decisiones sobre su financiación-participación en los costes de ejecución.

La búsqueda de este consenso, sin duda difícil por los múltiples intereses particulares que se barajan, no debe de ser un obstáculo para conseguir el objetivo marcado: recuperar el centro social y comercial adaptándolo a las necesidades de nuestro tiempo. Para asegurar esta recuperación y frente al conflicto de intereses que cualquier plan implica, la estrategia es clara: *Hay espacios de los centros históricos y ejes comerciales en los cuales sólo se podrá garantizar este objetivo si, frente al conflicto entre peatones y vehículos, se opta decididamente por el peatón y se excluye el vehículo con la creación de la zona peatonal»* (p. 45).

Por tanto, será positivo fomentar medios de transporte distintos al vehículo privado y ofrecer aparcamientos alternativos y bien señalizados en el extrarradio. Pese a lo expuesto, también será necesario garantizar de forma exclusiva el acceso de los vehículos de los residentes hasta sus casas sin que esto sea una actividad incompatible con el nuevo entorno.

Otros criterios de intervención aplicables mencionados por el autor hacen referencia a la defensa de la sostenibilidad de todas las actuaciones a un nivel medioambiental (iluminar las calles y no el cielo, política de reciclaje de residuos, transporte colectivo) sin olvidar la sostenibilidad económica del proyecto que incluye no sólo los costes de inversión, sino su mantenimiento.

La Guía también dedica un apartado al análisis de los diferentes instrumentos de intervención para cada uno de los aspectos a tratar, así se enuncian un compendio de instrumentos de carácter urbanístico (planes especiales, proyectos de urbanización, etc.) y de regulación funcional (ordenanzas municipales), herramientas para el ámbito de la edificación, instrumentos económicos y formas de financiación, así como una recopilación de los programas de ayuda al sector comercial.

Una de las consideraciones más interesantes que apunta esta Guía es la de concebir el plan de revitalización como un proceso conjunto y en paralelo entre aquello que las administraciones deben aportar y gestionar y el cambio de orientación que deben seguir los distintos operadores económicos que actúan en la zona, poniendo un especial énfasis en el comercio. Este papel de actor en el desarrollo de los centros urbanos supone para el comercio minorista un esfuerzo de integración de la oferta cultural y lúdica en su oferta comercial, una mejora de su competitividad muy ligada a la profesionalización de sus negocios y a la mayor formación de sus empresarios y empleados y una consecuente adaptación a las nuevas exigencias y necesidades de los consumidores. Será el asociacionismo comercial en sus dos vertientes sectorial y territorial, la forma más operativa de participación en el proceso de revitalización.

En consonancia con lo expuesto en la Guía, y basándome en las experiencias europeas y norteamericanas expuestas en el tercer Congreso mundial sobre *Town Centre Management* celebrado en Londres en junio del 2000 y en las conclusiones del segundo Congreso Europeo de Comercio y Ciudad (Lille, noviembre de 2000), parece imprescindible que se promueva una adaptación del sector comercial orientada a satisfacer las nuevas exigencias de los consumidores, creando una imagen unificada que agrupe toda la oferta comercial pero a la vez singular, exclu-

siva y propia. Sólo así se podrá fidelizar un público cada vez más proclive al hecho de «ir de compras» y no «a comprar» que concibe el comercio en su vertiente más lúdica, compatible con la actividad social y familiar, para pasear disfrutando del entorno y donde hay elementos motivadores para todas las edades.

Será precisamente este «estar a gusto» realizando cualquiera de las actividades que promueve el centro o eje comercial rehabilitado lo que marcará la diferencia respecto de otros formatos comerciales, y es en conseguir este hecho donde reside la razón de ser de una asociación de comerciantes y hacia donde deben orientarse inicialmente todos sus esfuerzos. La asociación debe promover actividades de formación y asesoramiento entre sus asociados e impulsar el uso de las nuevas tecnologías en la gestión de sus comercios. Debe incidir en la necesidad de que los comercios actualicen su imagen y ofrezcan todo tipo de servicios a sus clientes (pago con tarjeta, aparcamiento gratuito). Para ello la asociación debe gestionar de forma unitaria servicios comunes que constituyan un «plus» de servicio para el cliente final, como, además de los anteriormente citados, el reparto a domicilio o el servicio de guardería, por ejemplo. También debe encargarse de promocionar la zona como un punto de referencia obligado para los ciudadanos a la hora de elegir dónde comprar. Y todo ello sin olvidar que activar la zona implica también promover la cultura, el turismo y la ciudad y debe saber aprovechar sus sinergias.

No hay que olvidar que cualquier iniciativa que se desarrolla en un Centro o eje comercial no busca exclusivamente el beneficio de sus actores sino que mejora la calidad de vida de los ciudadanos mejorando su entorno. Se trabaja para conseguir un bien común, y la proyección de futuro de la ciudad.

Para conseguir estos objetivos, es imprescindible la profesionalización de dicha entidad. Sin la existencia de una

estructura sólida y cualificada no se podrá desarrollar un programa de actuaciones coherente en el espacio y en el tiempo. El voluntarismo con el que nacen la mayor parte de las asociaciones no puede hacer frente a la dedicación que requiere la gestión de todos los aspectos en los que se debe incidir.

En una segunda fase de desarrollo la asociación debe ser capaz de asumir un nuevo enfoque, mucho más global que puede incluir la participación activa en la gestión de los servicios públicos que se desarrollan en la zona (limpieza, vigilancia, mantenimiento y conservación) o incluso promover la ocupación de los locales vacantes. Y, sobrepasando las indicaciones de la propia Guía, las asociaciones de comerciantes pueden llegar a formar parte de un partenariado público-privado dedicado a la gestión del Centro urbano o eje comercial desde un enfoque global y multidisciplinar siguiendo los modelos europeo y americano.

Para finalizar, sólo hacer hincapié en la importancia de coordinar correctamente todas las políticas que se van a desarrollar, gestionando de forma unitaria las acciones del Plan y abogando por la participación activa de todos los usuarios de la zona así como del municipio. A su vez, el Plan de revitalización deberá ser flexible para adaptarse a los cambios que puedan o deban producirse y deberá tener garantizada su financiación. En definitiva, la Guía recoge claves que pueden ser básicas para asegurar el éxito de las actuaciones de revitalización, siendo, por tanto, una herramienta útil y práctica para la modernización y renovación de nuestros degradados centros urbanos.

### BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- AJUNTAMENT DE TERRASSA (1998): *Plan Integral del Centro Histórico de Terrassa*.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Libro Blanco del Comercio*, Bruselas.
- (1997): *Libro Verde del Comercio*, Boletín de la Unión Europea, suplemento 2/97.

DIPUTACIÓN DE BARCELONA (1999): «La dinamització dels centres comercials urbans», *Quaderns de Promoció econòmica local*, Q1.

GENERALITAT DE CATALUNYA, Departament d'Indústria, Comerç i Turisme (1999): *Guia de redacció dels Programes d'Orientació per als equipaments comercials*, POEC (Marçal Tarragó).  
— (1999): *Guia d'identificació i Senyalització dels Centres Comercials Oberts de Catalunya*.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1998): *Centros Comerciales Abiertos*, Colección Estudios.

— (1998): *Comercio y Planeamiento Urbano* (Jose María Ezquiaga Domínguez).  
— (1998): *Gerentes de Centros Urbanos*, Colección Estudios.  
— (1998): *La distribución comercial en España*.

ROGERS, Richard (2000): *Ciutats per a un planeta petit*, Espai Públic Urbà, Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.

Gemma PUIG



**Informe del Comité Director de los Poderes Locales y Regionales (CDRL), *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local***, traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez y revisión de José Manuel Canales Aliende, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2000, 341 pp.

La traducción al castellano<sup>1</sup> por primera vez de una obra del Consejo de Europa en materia de poderes locales y regionales, ha abierto un espacio para la

incorporación a nuestro elenco bibliográfico en materia de Administración y gestión pública de los documentos más relevantes producidos en el seno de destacadas organizaciones internacionales, como la OCDE y el Consejo de Europa.

Este Informe sobre *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*<sup>2</sup> ha sido realizado por el Comité Director de los Poderes Locales y Regionales (CDRL)<sup>3</sup> en colaboración con un prestigioso especialista en el estudio comparado de los gobiernos locales, el profesor Gérard MARCOU, de la Universidad de París I (La Sorbona).

El objetivo del informe era estudiar el papel que corresponde a la regionalización en la organización política y administrativa de los Estados europeos, especialmente desde la perspectiva de sus relaciones con la autonomía local. Es en este ámbito de lo local donde la CDRL ha profundizado más, debido a la importancia esencial de este nivel para la consolidación democrática, así como a su existencia generalizada en todos los países europeos, a diferencia del nivel regional, que solamente alcanza expresión institucional como entidad territorial en un pequeño grupo de países.

El libro comienza con un magnífico estudio introductorio de los profesores José Manuel CANALES ALIENDE<sup>4</sup> y José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ<sup>5</sup>, responsables de la traducción del informe. En él comienzan explicando las razones que les

<sup>2</sup> La versión francesa lleva por título: *La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale*. Hay una versión inglesa con el título de *Regionalisation and its effects on local self-government*.

<sup>3</sup> Actualmente denominado, bajo las mismas siglas, Comité Director para la Democracia Local y Regional.

<sup>4</sup> Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>5</sup> Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid, que actualmente desempeña funciones de Subdirector General Adjunto de Cooperación y Régimen Jurídico Local en el Ministerio de Administraciones Públicas.

han movido a proponer la traducción de esta obra; la primera sería la singularidad y calidad del estudio de síntesis y el extraordinario interés de la exposición de diversas experiencias nacionales muy diversas. Pero la razón principal que les ha impulsado es la extraordinaria relevancia política e institucional que los procesos de regionalización están teniendo en diversos países, incluida España, como consecuencia de las insuficiencias de los marcos locales<sup>6</sup> para la eficiente planificación y gestión de los servicios.

En el caso español, en un momento en que se está planteando la necesidad de desarrollar «Pactos Locales autonómicos» que fortalezcan el nivel local de gobierno y la creación de unas estructuras locales adecuadas para la materialización efectiva del principio de autonomía local, esta obra puede constituir, tanto por el magnífico estudio de síntesis como por las aportaciones que nos ofrece sobre nueve realidades nacionales muy diferentes, un excelente marco para este tipo de análisis y reflexiones.

Posteriormente pasan a explicar la estructura, el contenido y las principales aportaciones del Informe del CDRL. El Informe consta de dos partes bien diferenciadas. La primera parte contiene un análisis de lo que significa la regionalización elaborado a partir, fundamentalmente, de las nueve experiencias nacionales seleccionadas.

Para analizar un fenómeno tan complejo como el regional y ante la imposibilidad de alcanzar una definición tipológica uniforme de región, los autores del Informe han optado por una definición muy abierta y pragmática, señalando que «*la regionalización se corresponde, pues, con un tipo de funcionalidad de las instituciones territoriales de nivel intermedio. Este cambio puede realizarse de formas muy diversas, con o sin la creación de un nuevo nivel territorial. No hay una correspondencia necesaria entre federalismo y regionaliza-*

<sup>1</sup> Realizada por encargo del Ministerio de Administraciones Públicas.

<sup>6</sup> Excepto las grandes aglomeraciones urbanas.

*ción. En efecto, el Estado federal procede de una unión de Estados y no hay motivo alguno para que los Estados federados coincidan con entidades regionales, considerando la forma en que se han constituido a lo largo de la historia; incluso pueden presentar una cierta heterogeneidad interna, tanto más patente en cuanto la lealtad política fundamental se basa en el mismo Estado federal. Sin embargo, no se debe olvidar que los Estados federales consideran que ellos son también regiones y que, como tales, están representados en el nivel institucional europeo».* Esta definición tan amplia abarca desde procesos de descentralización política a otros de descentralización meramente administrativa e incluso procesos de mera desconcentración basados en niveles de poder territorial subestatales existentes<sup>7</sup>.

Pero a pesar de la amplitud del concepto, para hablar con propiedad de un proceso regionalizador, resulta necesario que la creación de un nuevo nivel de poder territorial encuentre su legitimación democrática desde el nivel local, bien sea directamente, mediante la elección por los ciudadanos de los órganos representativos de la región, bien sea indirectamente, mediante su elección por los miembros electivos de los gobiernos locales existentes en su territorio.

Cualquiera que sea el modelo por el que se opte, la regionalización responde a una visión particular del Estado y supone la aplicación de un proyecto político. Este proyecto ha de tener en cuenta varios factores: históricos (presencia de antiguas divisiones territoriales), geográficos (el tamaño del país, la existencia de islas), culturales o étnico-culturales (de gran relevancia cuando concurren), socioeconómicos (diferencias de desarrollo)... Pero no es posible establecer una jerarquía entre estos factores, ya que su importancia varía según el contexto. Ello

hace que no les sea posible a los autores del Informe establecer un modelo de regionalización, ni en términos de dimensiones ni de competencias. Tal uniformización no les parece concebible, dadas las diferencias existentes entre los Estados.

Sin embargo, consideran útil y posible indicar algunos principios a los responsables políticos: en primer lugar, las soluciones escogidas deben salvaguardar la integridad territorial del Estado y no quebrantar la solidaridad entre las partes del mismo; en segundo lugar, el proceso de regionalización debe conducir a soluciones adaptadas a los problemas presentes, pero también debe permitir la adecuación a los cambios; y, finalmente, debe ser el catalizador de una economía dinámica.

La importancia de los factores económicos en la conformación del mapa regional y en la dinámica del proceso de regionalización se destaca claramente en el Informe, siguiendo, como señalan CANALES y RODRÍGUEZ, una tradición intelectual muy francesa. Pero ello no puede hacerlos olvidar que, en efecto, han sido factores de desarrollo económico los que han animado a las instituciones de la Unión Europea a estimular los procesos de regionalización, y por esa razón éstos están presentes en muchos casos en los inicios del proceso regionalizador; aunque desde luego no es el caso de España.

Es precisamente ese predominio de los factores económicos lo que lleva a los autores del Informe a insistir en la importancia del tamaño, que debe según ellos ser proporcional a las competencias que se plantee atribuirles y el número de las regiones, que debe determinarse teniendo en cuenta un uso óptimo de los recursos públicos. Es importante, por tanto, evaluar los beneficios que se derivan de los nuevos gastos originados por la regionalización. Y además resulta indispensable, con el fin de prevenir o reducir las tensiones que se puedan generar, incorporar al proceso de creación de nuevas regiones a las entidades locales y a los ciudadanos.

Pero no es posible hablar de una verdadera autonomía, especialmente si se trata de una autonomía política, sin medios financieros que la garanticen. También resulta imprescindible el establecimiento de un sistema de redistribución financiera en el nivel nacional para reducir el impacto de las desigualdades entre las regiones.

Finalmente, en el Informe se destaca con nitidez la diferencia entre el regionalismo y el federalismo; no sólo se trata de procesos diferentes, sino que, además, no tiene por qué producirse una coincidencia entre las regiones de un Estado Federal y sus Estados miembros. Hay que señalar, además, como ponen de manifiesto los traductores, la desconfianza que existe en el Informe hacia las manifestaciones de federalismo derivativo, que es producto de un sorprendente prejuicio en un documento de estas características. En efecto, el Informe señala que el federalismo derivativo a diferencia del originario es una manifestación de decadencia y de disolución del Estado, poniéndose los ejemplos de Yugoslavia, Checoslovaquia o la ex-URSS. Esta posición y los ejemplos escogidos no pueden ser más desafortunados y parecen responder, como señalan CANALES y RODRÍGUEZ, a una especie de fobia francesa a la noción federal.

La segunda parte está integrada por la exposición de los nueve estudios de casos nacionales: Francia, Alemania, Hungría, Polonia, Portugal, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido, elaborados por expertos de sus respectivos países. Todos los estudios presentan una estructura y una sistemática relativamente similar y coherente, abordando todos los aspectos relevantes de la regionalización y sus consecuencias para la autonomía local. Son tratados la estructura territorial, su evolución histórica, sus experiencias en el terreno de la regionalización, el reparto de responsabilidades en materia financiera y tributaria, los mecanismos de cooperación y solidaridad interterritorial existentes, la incidencia del proceso

<sup>7</sup> En cambio, no podría incluirse en el concepto de región la simple desconcentración de funciones de la Administración del Estado en los niveles periféricos regionales.

de unidad europea en la regionalización y las tendencias del futuro.

En el informe francés se expone el singular proceso de regionalización, determinado esencialmente por razones de planificación y desarrollo económico y en el que no se le da demasiada importancia, por no decir ninguna, al problema de las nacionalidades. También es destacable la institución de los denominados «contratos-programa» entre el Estado y las regiones para coordinar la actuación pública en el nivel regional.

El informe alemán da cuenta de la complejidad de su modelo federal pero también de su gran flexibilidad y pragmatismo. En Alemania, por una parte, los *Länder* se consideran regiones ante las instituciones de la Unión Europea, pero, por otra, se dan fenómenos de naturaleza regional en el seno mismo de los grandes *Länder*. En todo caso, el principio federal impregna todo el modelo de relaciones intergubernamentales, que nadie lo cuestiona seriamente, y que, por el contrario, la mayoría de los ciudadanos y de los expertos consideran que su buen funcionamiento ha sido una de las claves esenciales del progreso y de la estabilidad del país. Este modelo, muy pragmático, da soluciones distintas a realidades diferentes.

Por lo que se refiere a Hungría, este país más que hacia la creación de regiones se dirige hacia el fortalecimiento de un nivel intermedio preexistente (condados), que ha pasado por diversas fases en su diseño institucional y se acerca más al modelo departamental francés que a otras figuras.

En Polonia la discusión se ha centrado especialmente en el número de unidades regionales y en las fases del proceso, más que en las futuras competencias concretas. Con posterioridad a la elaboración del Informe, el número de *voivodatos* (condados) se ha reducido de 49 a 16 en todo el país, de clara naturaleza regional por sus dimensiones y sus funciones,

que se inscriben en un modelo de descentralización administrativa.

Portugal no parece, después del fracaso del referéndum de 1998 (posterior al Informe) demasiado proclive al desarrollo de procesos regionalizadores en el continente<sup>8</sup>. En defecto de un verdadero proceso, han creado cinco «Comisiones de Coordinación Regional (CCR)» que cumplen las funciones que deberían corresponder a las regiones, si se constituyen en algún momento. En todo caso, la tradición portuguesa y la misma estructura del país no parecen demasiado proclives al desarrollo de procesos regionalizadores.

El Informe español es, sin duda, el que más aparato estadístico presenta sobre los aspectos económico-financieros y sobre los mecanismos de solidaridad interterritorial, y ya anticipa la necesidad del Pacto Local. Además, CANALES y RODRÍGUEZ han añadido a la versión original un breve Anexo en el que han actualizado la situación española a noviembre de 2000.

Suecia, paradigma de una Administración local fuerte y con capacidad financiera, parece ir por una vía progresiva en la que la cooperación horizontal entre las entidades locales y la formación de redes han tomado la delantera a los cambios institucionales.

Suiza constituye el otro modelo federal abordado, si bien muy diferente del alemán, por sus dimensiones territoriales. Si en Alemania se dan fenómenos regionales en el interior de los grandes *Länder*, en Suiza, el hecho regional desborda ampliamente las fronteras cantonales, y por imperativos de la competencia económica internacional entre las regiones, está obligando a los cantones suizos a coordinarse en grandes espacios «supra-cantonales». El federalismo suizo va desarrollando mecanismos de coopera-

<sup>8</sup> En los archipiélagos de Azores y Madeira existe una verdadera regionalización de naturaleza política.

ción intercantonal y de los cantones con la Federación.

En el caso del Reino Unido existe una tendencia, impulsada por el Gobierno laborista, hacia una revitalización de la vida política local y de la participación ciudadana en la gestión. En lo que se refiere al nivel regional existe un fortalecimiento de esta dimensión mediante la coordinación voluntaria entre entidades locales, con funciones esencialmente de coordinación estratégica y control democrático.

En conclusión, nos encontramos con una obra de obligada referencia que viene a colmar un importante vacío en nuestra bibliografía sobre el fenómeno de la regionalización. El Informe nos aporta un magnífico estudio de análisis comparado basado en la experiencia empírica de nueve países enmarcados en el contexto europeo.

Y a pesar de que la situación expuesta en algunos trabajos, que llegan a los años 1996 o 1997, se ha visto parcialmente modificada por el mismo dinamismo del fenómeno de la regionalización, la materialización de algunas de las tendencias de futuro señaladas por los autores en el trabajo demuestran su profesionalidad y el rigor del Informe. Es importante señalar, sobre este punto, el magnífico anexo realizado por los profesores CANALES y RODRÍGUEZ con el fin de actualizar el informe español con los cambios más relevantes que sobre la materia se han producido desde 1996 hasta finales de 2000.

Para terminar, me gustaría reseñar la magnífica traducción de este Informe del Consejo de Europa realizada por los profesores José Manuel CANALES ALIENDE y José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, y espero que tras esta obra continúen ofreciéndonos trabajos de la misma calidad.

Carmen PINEDA NEBOT  
Departamento de Ciencia Política  
y de la Administración  
Universidad Autónoma de Madrid



**Xavier BALLART y Carles RAMIÓ**, *Ciencia de la Administración*, Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2000, 575 pp.

La publicación de esta obra, un manual de Ciencia de la Administración, pocos meses después de que saliera al mercado el manual de OLMEDA y PARRADO evidencia el buen momento de una disciplina muy reciente en nuestro país.

El objetivo de la obra, tal y como señalan los autores en la introducción, es ofrecer un material de estudio, trabajo y consulta no sólo a los alumnos de las licenciaturas de Ciencia Política y de la Administración y de las Diplomaturas de Gestión y Administración Pública, sino también a los alumnos de postgrado, a los candidatos a funcionarios y a los empleados públicos en ejercicio. A todos ellos dirigen este manual, que incorpora, junto con elementos propios de este tipo de obras, otros elementos de contenido inédito producto de sus investigaciones que lo alejan de lo que se entiende clásicamente como un manual y lo convierten más en un libro de investigación. Esto último es lo que le confiere novedad y originalidad.

Es un libro especializado por la materia que trata, pero no lo es desde la perspectiva de la ciencia de la administración, ya que no está focalizado en alguno de sus ámbitos de conocimiento, sino que opta por presentar una visión general y global de la Administración Pública en España y, en su contexto occidental. Lo que pretenden los autores es introducir con profundidad el estudio de nuestras administraciones públicas como primer contacto necesario e imprescindible antes de abordar aspectos más concretos. Y aunque incorporan algunos elementos

conceptuales, en especial en los capítulos I (Procesos de reforma y modernización), VII (Gestión de personal) y IX (Análisis de políticas públicas), éste no es su objetivo preferente. Su objetivo principal es analizar la situación y los problemas de las administraciones públicas de España.

Comienzan con una introducción en la que tratan un conjunto de dimensiones de carácter conceptual de forma sintética. En primer lugar, delimitan el objeto científico de la disciplina, la Administración Pública, como paso previo indispensable para poder definir su alcance. Pero este punto de inicio que parece simple encierra diversas interpretaciones que dan lugar a enfoques bien diferenciados. Estos enfoques irán modificando con el tiempo el objeto de estudio. Para BALLART y RAMIÓ, el concepto de Administración Pública debe ser revisado para alejarlo de los aspectos formales, haciendo especial hincapié en la función de gestionar o de administrar el interés público. Para ello les parece de gran ayuda el enfoque de políticas públicas, en el cual la Administración Pública está asociada a la especificidad de lo público y a varios principios propios de la gestión pública: desde la tradicional eficacia y eficiencia hasta la equidad y la gestión acorde a unos determinados principios éticos y deontológicos.

En relación al método, la complejidad es todavía mayor que con el objeto. La ciencia de la administración requiere para su desarrollo las aportaciones de distintas disciplinas, entre las que destacan la ciencia política, la historia, el Derecho público... Esta dispersión metodológica y la falta de consenso sobre el objeto la convierten en una ciencia todavía inmadura. El hecho de ser muy joven y compleja hace que se presenten problemas de carácter epistemológico y metodológico. Aunque esto no han sido un obstáculo para el impresionante desarrollo de la disciplina en las últimas décadas.

Para BALLART y RAMIÓ, estos problemas pueden solucionarse si se atiende a

un objeto de estudio amplio que integre política y gestión, y que abarque todo aquello que tiene que ver con las decisiones y la gestión del interés público. Y en lo que respecta al plano metodológico, vinculando de forma decidida la ciencia de la administración con la ciencia política.

El primer capítulo contiene una sintetizada revisión histórica del desarrollo de la Administración Pública desde el siglo XIII hasta la actualidad, dividida en cinco etapas: la de construcción del Estado (del siglo XIII al XVI), la del absolutismo monárquico (de principios del XVII a mitad del XVIII), la de formación del sistema moderno de función pública (de finales del XVIII a finales del XIX), la de profesionalización y consolidación de las bases de la Administración contemporánea (de finales del XIX a mitad del XX) y, por último, desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. El libro comienza con una historia de la Administración española, porque los autores consideran que para comprender el desarrollo de la Administración y de los sistemas de función pública, es necesario tener en cuenta los contextos conceptuales, culturales, constitucionales y legales de cada sociedad. Creen que no es posible comprender la realidad actual si no es en función de las demandas de cada momento histórico y de las tendencias de ese momento.

Posteriormente, en el mismo capítulo, sintetizan, partiendo de los años setenta, las grandes líneas de los programas de reforma de la Administración Pública contemporánea en el contexto europeo y norteamericano y finalizan con un esquema que relaciona los tipos de Estados (el Estado liberal, el Estado del bienestar y el que pueda producirse en un futuro inmediato) con los cambios de modelo en la Administración. El esquema lo presentan sobre la base de formulación de una triple pregunta retórica (siguiendo una práctica docente original del profesor Subirats de la Universidad Autónoma de Barcelona) sobre *el qué* (qué hace el sec-

tor público), *el quién* (quién es el actor protagonista) y *el cómo* (cómo actúa el sector público).

En el segundo capítulo analizan el Gobierno y los ministros desde un punto de vista teórico, empírico y comparado. En su análisis de la organización de los gobiernos, los autores siguiendo el planteamiento teórico de Blondel, plantean tres grandes cuestiones: el problema de la estructura y funcionamiento de los gobiernos, la cuestión del tamaño y el tema de las tareas de los gobiernos, y las habilidades y roles de los ministros. Sobre la estructura y funcionamiento de los gobiernos distinguen dos modelos teóricos puros: los gobiernos jerárquicos y los colectivos, y tres modelos más realistas: el Gobierno de líder fuerte, el de equipo y el de consenso. En lo que respecta al tamaño y la extensión del Gobierno, este término se refiere al grupo que se sitúa en el ápice del órgano ejecutivo del sector público, pero que se puede ampliar tanto vertical como horizontalmente. En sentido vertical, el Gobierno puede limitarse a los ministros o ampliarse a los altos cargos que se sitúan uno o dos niveles por debajo de éstos. La expansión horizontal tiene su origen en la necesidad del líder de buscar asesoramiento, de cumplir determinadas misiones o de estar presente en determinadas instancias. Por último, en función del énfasis que los gobiernos pongan en actividades de gestión política y de elaboración de las políticas o en actividades de administración y gestión de servicios públicos establecidos y en funcionamiento, las actividades y habilidades requeridas de los gobernantes serán distintas.

Sobre la base de los fundamentos teóricos que plantean al principio de capítulo elaboran un esquema para el análisis comparativo de los gobiernos, que aplican al Gobierno central español y a los gobiernos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco desde su creación hasta el año 2000. El análisis de estos casos les permite presentar una serie de observaciones

sobre las relaciones de poder y la distribución de este poder dentro de los gobiernos, entre presidente, ministros y altos cargos.

El tercer capítulo, que, como los propios autores señalan, es el más novedoso y original del libro, trata la importancia del liderazgo político en la Administración; exponiendo cuatro análisis de caso sobre otros tantos líderes políticos indiscutibles: Adolfo Suárez, Felipe González, Jordi Pujol y Manuel Fraga. La selección de estos cuatro líderes la justifican los autores por el superior rendimiento que obtuvieron de su posición, a pesar de contar con una atribución formal de poderes similar a la que tienen otros líderes.

Las principales preguntas que sobre este tema se plantean en ciencia política y de la administración y que intentan contestar en este capítulo del libro son: qué características son comunes a los líderes que se entiende tuvieron éxito en la gestión de la política o de una organización pública; y qué es lo que mantiene a una persona al frente de una organización. Para responder a estas preguntas BALLART y RAMÍO nos presentan las principales aportaciones teóricas sobre el liderazgo, a partir de las cuales ellos han elaborado un esquema conceptual propio basado en cinco categorías: visión política, habilidades políticas, capacidad para la toma de decisiones en situaciones críticas, contexto histórico en que actúan e influencia sobre sus sucesores. El conjunto de estos cinco elementos les permite una mayor aproximación a la persona y a la idea del rendimiento del líder en su posición institucional, diferenciando entre personas que ocupan un mismo cargo e incorporando elementos propios del entorno inestable en el que se produce la política.

En los capítulos IV, V y VI analizan las características y organización de la *anatomía* de las administraciones públicas de España: la Administración General del Estado (capítulo IV), la Administración de las Comunidades Autónomas (capítulo

lo V) y la Administración Local (capítulo VI).

El esquema utilizado para analizar la Administración General del Estado consiste en estudiar las tres dimensiones organizativas que la componen: la Administración nuclear, la Administración periférica y la Administración funcional, y las estrategias de modernización y cambio.

En el caso de la Administración de las Comunidades Autónomas comienzan con una introducción en la que se refieren al origen, modelo, evolución y proceso de institucionalización seguido por las Comunidades Autónomas. Para continuar en los tres apartados siguientes explicándonos cuál es el diseño organizativo y de recursos humanos seguido por las distintas Comunidades Autónomas y el balance de los veinte años de su funcionamiento. Y ello lo hacen utilizando parte de los resultados conseguidos en su investigación por el Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) del que los autores forman parte.

Las Autonomías han supuesto la creación de un nivel administrativo intermedio que ha dado lugar a una mejora de la información y del servicio a los ciudadanos; pero esta mejora ha estado condicionada por la existencia de estructuras administrativas obsoletas y por el reclutamiento no siempre adecuado de recursos humanos para esa misión. En estos años de funcionamiento se han puesto de manifiesto asimetrías en relación con el rol desempeñado por las distintas Comunidades Autónomas, ya que la capacidad de aprovechar los espacios de autogobierno no ha sido idéntica, ni siquiera similar; algunas Comunidades han usado mucho más los recursos de los que disponían. Estas Comunidades coinciden, en general, con las que más han presionado por instaurar un sistema político descentralizado (Cataluña, País Vasco y Galicia).

La Administración Local representa el tercer nivel de Administración Pública en España, después de la Administración

General del Estado y de la Administración de las Comunidades Autónomas. Es el nivel administrativo más complejo tanto desde el punto de vista cuantitativo (el volumen total de entidades locales sobrepasa los 9.000 efectivos) como cualitativo. Tampoco es sencillo sistematizar las actividades que realizan, ya que las diferencias son enormes de unos municipios a otros en razón de su tamaño. En todo caso, sorprende la variedad, profundidad e importancia de las competencias que desarrollan algunos entes municipales, con la escasa importancia conceptual que tradicionalmente se le ha otorgado a la Administración Local, en especial, en el modelo continental de Administración Pública.

Aunque la Administración Local se ha beneficiado en estos años, en cuanto a competencias y recursos, de la creación de un Estado del bienestar, su presencia en porcentaje en relación con el gasto público se ha incrementado muy poco (en 1974 era de un 10% y en el 2000 del 12%). La razón de esta situación es que las Comunidades Autónomas han asumido en muchos casos competencias y recursos propios de las administraciones locales, lo que ha creado importantes tensiones. Es de esperar que, en el futuro, la Administración Local reciba algunas competencias de las administraciones autonómicas teniendo en cuenta las ventajas que supone la gestión puntual y a pequeña escala de determinados servicios directos a los ciudadanos.

El capítulo VII ofrece un panorama completo de un elemento imprescindible para el ejercicio de las competencias de las administraciones públicas como es el de los recursos humanos, y lo hace desde una perspectiva moderna de su gestión. Para conocer sus rasgos básicos, analizan tres dimensiones que consideran claves para su caracterización: la tipología general de clasificación de los sistemas de función pública, los principios generales que fundamentan y orientan su configuración y una aproximación a la dimensión cuantitativa.

En el capítulo VIII comparan los modelos administrativos de una selección de países de la OCDE (Francia, Alemania, Reino Unido, Unión Europea) y de Estados Unidos de América, a partir de indicadores de gasto público y densidad de empleados públicos, modelos de sector público vinculados a los modelos de Estado y niveles de descentralización.

El capítulo IX presenta un enfoque, el de las políticas públicas, que tiene desde hace varias décadas una gran importancia en el análisis de los fenómenos administrativos. Desde la base de la lógica económica describen con detalle las aportaciones teóricas de autores claves sobre formulación e implementación que no han sido publicadas en castellano.

Finalmente, en el capítulo X estudian los mecanismos institucionales de control político y de gestión sobre y dentro de la Administración Pública desde una perspectiva politológica y organizativa que les permite plantear los problemas actuales de estas instituciones de control. Los trabajos de campo realizados en las instituciones de control por los autores les permite sacar conclusiones sobre los problemas estratégicos y operativos con los que se encuentran estas instituciones en la actualidad.

En conclusión, puedo decir que es una obra de gran calidad tanto en relación a sus contenidos como a su forma. Su principal virtud radica en el modo en que vincula la Ciencia de la Administración a la Ciencia Política. También cabe destacar su rigor expositivo y la sistemática de su bibliografía. No obstante, encuentro a faltar algunos autores a mi juicio importantes, además de informes y documentos de organismos tales como la OCDE y el Consejo de Europa.

Considero a este libro como un punto de referencia obligado para todas las personas dedicadas a esta área.

Carmen PINEDA NEBOT  
Departamento de Ciencia Política  
y de la Administración  
Universidad Autónoma de Madrid



**John MAYNE y Eduardo ZAPICO (eds.),**  
*Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público. Perspectivas desde la experiencia internacional,*  
Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2000, 332 pp.

En los intentos de reforma de la Administración realizados, por los gobiernos de todo el mundo, con el fin de mejorar la asignación de recursos y la toma de decisiones políticas con mayores niveles de eficacia y eficiencia, la medición y seguimiento continuado de recursos, actividades y resultados de la gestión pública y los estudios selectivos de evaluación de programas, juegan un papel central. El seguimiento de los resultados de la gestión ayuda a clarificar los propósitos y objetivos de las actividades del sector público y contribuye a transmitir los costes, los resultados y el valor de los programas públicos.

Las reformas de la Administración se consideran como algo necesario para afrontar el doble desafío de mejorar los servicios con menos recursos; pero una vez reformada la Administración Pública, ésta deberá ser dinámica y estar dispuesta a dar respuestas innovadoras a los constantes cambios que se le presentan, así como dar servicios de calidad a sus ciudadanos al menor coste posible.

El libro editado en 1997 por J. MAYNE y E. ZAPICO y traducido por Gema Rontomé, por iniciativa del Instituto de Estudios Fiscales, intenta mediante el análisis comparado de las experiencias adquiridas en diversos países demostrar el papel esencial que la eficacia en el seguimiento de los resultados de la gestión de los servicios y programas públicos tiene para el éxito de la reforma de la Administración

Pública. Sin este seguimiento el resultado sería un sector público desprovisto de control; una gestión pública sin responsabilidad y gobiernos con unidades descentralizadas e indisciplinadas, que se enfrentan a reducciones de recursos arbitrarias y continuas y a una ciudadanía cada vez más hostil.

El primer paso es, ante los múltiples significados del término, explicar qué quieren decir los autores cuando hablan de seguimiento de resultados de la gestión en el sector público. El término se emplea en el libro en un sentido amplio<sup>1</sup> para incluir todo sistema de gestión que mida algún aspecto de la gestión, ya sea de forma relativamente continua, como es el caso de la mayoría de los sistemas de medición de resultados, o de una forma más periódica, como es el caso de las evaluaciones de políticas y programas públicos y de las auditorías.

Las distintas definiciones que del término *performance* (actuación o resultados de la gestión) se han dado en la literatura, aunque lo que vienen a demostrar es la existencia de una diversidad de aspectos en los resultados de la gestión que pueden importar de manera diferente a los distintos interesados, obliga a los autores a dar una definición clara. Para MAYNE y ZAPICO, un programa o servicio público bien gestionado es *aquel que produce, con la mejor relación coste-eficacia, los resultados y beneficios esperados que continúan siendo relevantes, sin causar efectos inducidos no deseados*. Esta definición abarca todos los tipos de medidas de resultados de la gestión discutidos en la literatura<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Otros libros de esta misma serie han analizado: el desarrollo de la evaluación en la Administración Pública (RIST, 1990), han examinado el papel de la evaluación, la auditoría y el presupuesto (GRAY, JENKINS y SEGSWORTH, 1993), han estudiado la capacidad de los gobiernos para aprender de la evaluación (LEEUW y SONNICHSEN, 1994) y han evaluado áreas donde los múltiples niveles de gobierno realizan programas y servicios conjuntamente (TOULEMONDE y RUEPER, 1996).

<sup>2</sup> Las medidas de resultados más conocidas son las tradicionales 3E: economía, eficiencia y eficacia. Pero algunos autores han incorporado nuevas medi-

En los capítulos posteriores cada autor centra su investigación en un aspecto determinado de seguimiento de los resultados de la gestión, examinando los conocimientos adquiridos en varios países. Esto ofrece una perspectiva única sobre el seguimiento de resultados y permite a los autores explicar por qué en un escenario dado existe interés en el seguimiento de resultados, por qué ha fracasado o se ha desarrollado en otros escenarios, y tratar de identificar los nuevos modos de perfeccionar el diseño y la aplicación del seguimiento de los resultados de la gestión.

En la Parte I, se da una visión general del diseño e implantación del seguimiento eficaz de los resultados de la gestión.

Terje NILSEN examina la importancia del papel desempeñado por las unidades centrales en la implantación del seguimiento de resultados, comparando las experiencias de Noruega, el Reino Unido y Canadá. Resaltando como obstáculos con los que se encuentran las unidades centrales: la ambigüedad de los objetivos políticos, la falta de claridad en las expectativas de resultados, la compleja interacción entre actividades gubernamentales y la dificultad en la medición de algunas tareas.

El estudio indica que el enfoque más apropiado para un seguimiento eficaz de los resultados de la gestión parece ser el de una combinación de resultados y la evaluación de programas, existiendo pocas evidencias de que exista un enfoque de experimentación en estos tres países<sup>3</sup>. La tendencia general es la implantación a gran escala por medio de directrices y comunicación de recomendaciones e información por parte de la unidad central.

das (E): equidad, excelencia (GUNN), efectividad y elegibilidad (BOVAIRD, GREGORY y MARTIN) y ética (JACKSON).

<sup>3</sup> El estudio revela que la capacidad para aprender de las experiencias de reformas anteriores ha sido limitada.

Eduardo ZAPICO en su estudio sobre la gestión presupuestaria discute la necesidad de que las oficinas de presupuestos vuelvan a redefinir su papel hacia una posición de liderazgo más estratégica en el sector público y a emplear unos criterios más relevantes para la valoración de la gestión del gasto público.

En el trabajo identifica y analiza cuatro nuevas funciones que para él deben desempeñar las oficinas de presupuestos:

1. Redefinir los criterios de éxito de la gestión en términos de adaptabilidad del comportamiento de gasto a los cambios del entorno.
2. Fortalecer la coherencia del presupuesto con la gestión estratégica.
3. Crear confianza y cooperación en el proceso de negociaciones presupuestarias.
4. Rediseñar un sistema de control y exigencia de responsabilidades orientado al aprendizaje organizacional.

Las funciones de la Oficina Central Presupuestaria necesitan ser ampliadas superando tanto el modelo burocrático tradicional basado en la autoridad del Ministerio de Hacienda como el modelo gerencial basado en la descentralización y la especialización. Dado que no existe un modelo presupuestario ideal (pues debe adaptarse a cada contexto financiero), ZAPICO se inclina por un modelo en el cual la oficina presupuestaria lidere una gestión estratégica colectiva, para así conseguir una anticipación proactiva a los cambios en el contexto presupuestario.

Sylvie TROSA pasa revista a las experiencias en el Reino Unido y Francia al tratar de implantar el seguimiento de resultados en sus gobiernos centrales, comparando los diferentes papeles que desempeñan sus respectivas unidades centrales.

TROSA identifica en su investigación como principales razones que hacen necesario un sistema eficaz de definición de objetivos y seguimiento de los resultados de la gestión, en el Reino Unido,

el valor a cambio del gasto (*value for money*) y la exigencia de responsabilidades y, en Francia, la asignación de recursos y la descentralización en la toma de decisiones. También difieren ambos países en el énfasis puesto en el proceso de establecimiento de los objetivos: Francia se centra en la fase de ejecución y el Reino Unido se preocupa principalmente por la naturaleza y el nivel de los objetivos.

A pesar de que estos dos países han desarrollado iniciativas radicalmente diferentes, se podría considerar que las medidas tomadas serían más complementarias que opuestas. Lo ideal sería poder reunir los puntos fuertes de las diferentes iniciativas de reforma del sector público de estos países.

Rolf SANDAHL describe la experiencia sueca para intentar que la información de resultados sea un elemento esencial en el sistema presupuestario central, resaltando cómo el sistema ha evolucionado con el tiempo para reflejar las necesidades reales y la capacidad de las agencias y ministerios.

SANDAHL se refiere en su estudio a las dificultades para valorar los resultados de las actividades gubernamentales debido a la creciente interdependencia entre las políticas sectoriales y sus clientelas y a la menor relevancia de la información producida con el seguimiento de la gestión cuanto más cambiante es la sociedad. También señala la ambigüedad de los objetivos y la carencia de interés y debilidad a nivel ministerial, como causas que motivan en muchas ocasiones la limitada utilidad de la evaluación de resultados de la gestión para la toma de decisiones.

Finalmente, MAYNE sugiere en su trabajo que un elemento clave, y hasta ahora ausente, en el seguimiento de resultados es la existencia de un sistema eficaz de exigencia de responsabilidades, que respalde los buenos resultados y estimule la necesidad de su seguimiento.

Aunque muchas de las reformas de la Administración proponen un aumento de

la exigencia de responsabilidades, a menudo éstas se reducen sencillamente a propuestas generales y, en todo caso, referidas a la parte negativa de la responsabilidad (prevención o penalización de comportamientos indeseables) más que a la positiva (promoción y dirección de comportamientos deseados). El potencial de aprendizaje de la Administración con los sistemas de control ha sido desatendido en gran medida en las reformas de la gestión gubernamental.

La introducción de incentivos que facilite la puesta en práctica de un buen sistema de seguimiento de resultados es una de las vías claves para vencer la resistencia al seguimiento de los resultados de la gestión. Unas recompensas y penalizaciones apropiadas generan una demanda real y una oferta de medidas de resultados de utilidad para los gestores.

En la Parte II, se someten a discusión las experiencias habidas en el seguimiento de los resultados de la gestión en varias políticas sectoriales específicas.

Myoung-Soo KIM y F. Javier CASAS GUZMÁN describen el seguimiento de los resultados de la gestión en los sistemas de sanidad pública de Corea y México, respectivamente. Las dificultades encontradas son sorprendentemente similares en los dos casos, especialmente, los problemas surgidos de la existencia de una gran variedad de organizaciones que se relacionan, aunque sólo de modo impreciso, con la prestación de los servicios de sanidad. Esta diversidad de instituciones y la ausencia de una coordinación interorganizacional son los dos principales obstáculos con los que se encontraron para conseguir un seguimiento eficaz de los resultados de la gestión.

En su investigación KIM apunta la necesidad de orientar el sistema más a las recompensas que a las penalizaciones, dado que los fallos y las insuficiencias no son suficientemente reconocidos en el seguimiento de los resultados de la gestión de la Sanidad en Corea como para hacer aflorar los problemas. La Adminis-

tración puede mejorar la exigencia de responsabilidad premiando al gestor por los resultados más que por el fiel cumplimiento de los procedimientos.

Richard C. SONNICHSEN sintetiza las experiencias habidas en seis países al intentar medir la actuación de la policía, y sugiere algunas tendencias generales. Plantea de una manera muy clara las razones específicas que hacen necesario un seguimiento mejor de los resultados de la gestión: la escasez de recursos y la presión actual para mejorar la gestión financiera; la mayor exigencia de responsabilidades; la demanda de mejores servicios de la policía; la consideración del público como usuario y principal grupo destinatario de los servicios prestados por la policía; la creciente complejidad del crimen y la sofisticación de los criminales.

Identifica las dificultades que surgen al medir los resultados de seguimiento de la gestión de la policía, dificultades que pueden aplicarse también a otras áreas de los servicios públicos: la falta de consenso sobre los objetivos, la incertidumbre sobre los efectos de las actividades de la policía en la sociedad; la incertidumbre acerca de lo que se define como seguridad o resultados que intentan conseguirse y los obstáculos que se presentan en la recogida de datos.

Señala, además, la presión existente para medir las actividades de la policía de una forma que sea significativa para los ciudadanos y la necesidad de superar las tradicionales mediciones de productividad y carga de trabajo.

John NICHOLSON describe los esfuerzos realizados en Australia y Nueva Zelanda para medir las tareas de asesoramiento sobre políticas públicas, una actividad clave del gobierno central que se ha considerado tradicionalmente fuera del ámbito de la medición. Considera que aunque es difícil en algunos casos, cree que como mínimo, sería posible desarrollar un sistema que mida, no sólo la eficacia del proceso de asesoramiento, sino también la calidad del mismo.

El éxito del empleo de un sistema de seguimiento de los resultados de la gestión depende de que éste sea sencillo, factible y aceptado en los términos en que se perciba su objetividad.

En lo que respecta a la exigencia de responsabilidades, considera muy simplista aunque atractiva, la reforma en Nueva Zelanda que considera responsables de los resultados a los altos funcionarios y al gobierno de la eficacia final de los programas; aunque cree que para que tenga sentido debería de basarse en el reconocimiento de que el poder es compartido entre los ministros y los funcionarios directivos. Los altos funcionarios formalmente influyen en el efecto final de los programas, a través del asesoramiento durante la elaboración de las políticas públicas.

Sugiere además la necesidad de ir más allá de la tradicional perspectiva de la gestión de las 3E.

En el capítulo final, MAYNE y ZAPICO resumen las conclusiones generadas en los estudios realizados y analizan las orientaciones que los gobiernos podrían adoptar para realzar el seguimiento de los resultados de la gestión.

A pesar de las dificultades y limitaciones encontradas en las investigaciones no las consideran razones suficientes para frenar los esfuerzos de introducción y desarrollo del seguimiento de resultados de la gestión en los distintos campos de intervención gubernamental. Mantienen su necesidad como herramienta necesaria para el gestor público y confían en la superación de las dificultades que se presentan.

Las experiencias analizadas en esta investigación comparada son útiles para mejorar el diseño, introducción y desarrollo de los sistemas de seguimiento y control de gestión y les permite sugerir nuevos criterios no considerados hasta ese momento en la literatura sobre indicadores y medidas de resultados.

Muchos de los obstáculos identificados en la investigación se refieren a la fase de implementación por ello, en primer lugar, presentan las que consideran principales sugerencias para confrontar con éxito la implementación del seguimiento de resultados de la gestión:

### *Liderazgo y apoyo desde la unidad central*

Aunque se argumenta que tras la descentralización el nuevo rol de las unidades centrales queda limitado, circunscribiéndose a la coordinación y la evaluación *a posteriori*<sup>4</sup>; en esta investigación defienden la necesidad del centro de jugar un papel más importante cualitativamente, aunque diferente del que desempeñaban con anterioridad a los procesos de descentralización.

El rol directivo de las unidades centrales es esencial no solamente para evitar la pérdida de poder, sino también para que funcione un efectivo seguimiento y gestión de la globalidad de la Administración. Tras la descentralización, se hace necesario aumentar la capacidad y fortaleza de las unidades centrales para afirmar su liderazgo estratégico.

### *El diseño de incentivos apropiados*

Para los autores, una de las vías para vencer la resistencia al seguimiento de los resultados de la gestión es la introducción de incentivos que faciliten la puesta en práctica de un buen sistema de seguimiento de resultados. Unas recompensas y penalizaciones apropiadas generarán una demanda real y una oferta de indicadores de resultados de utilidad para los gestores.

### *El seguimiento de los resultados de gestión y la evaluación como instrumentos complementarios*

No debe haber un solo mecanismo para el seguimiento de los resultados de la gestión. En algunos casos, los aspectos

de la gestión, que son difíciles o costosos de valorar por medio de un seguimiento de resultados continuo, pueden ser valorados de manera más apropiada por medio de evaluaciones periódicas. En otros casos, en los que la evaluación en profundidad puede resultar demasiado costosa o lenta, un buen sistema de seguimiento de resultados puede proporcionar medidas aproximadas o valoraciones que facilitan señales fiables y razonables.

A tenor del resultado de las investigaciones en distintos países parece que la evaluación de programas es un instrumento adecuado para el aprendizaje organizacional, ya sea en contextos simples o complejos.

En segundo lugar, prestan atención a las limitaciones inherentes del diseño de indicadores y sistemas de seguimiento de resultados poniendo en cuestión los supuestos de las reformas actuales de la gestión pública y sus criterios de éxito.

Los obstáculos descritos anteriormente son consecuencia de las características del contexto de la gestión pública: la inestabilidad, la interdependencia, la diversidad y la incertidumbre. La gestión pública es distinta hoy en día y hace necesario replantearse los criterios de éxito del seguimiento de resultados.

Debido, entre otros factores, al aumento de la complejidad de los programas públicos, a la diversidad de intereses y al constante cambio que rodea al sector público, los gestores y directivos trabajan en muchos casos bajo condiciones de incertidumbre. Y en estas condiciones el uso de las 3E para el seguimiento de resultados y la valoración de la gestión pública no es suficiente. Hacen falta nuevas medidas o criterios de éxito como las 3D<sup>5</sup>: Diagnóstico, Diseño y Desarrollo, planteadas por ZAPICO en su estudio sobre la gestión presupuestaria.

<sup>4</sup> A. SCHICK (1990): «Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries», *Public Administration Review*, enero-febrero, pp. 26-34.

<sup>5</sup> Las 3Ds como criterio de éxito en situación de incertidumbre fue propuesto por primera vez por L. METCALFE en *Public Management: From Imitation to Innovation*, Paper presentado a la Annual Confe-

En el contexto de incertidumbre la maximización de la flexibilidad es un criterio de éxito diferente y más relevante que la maximización de la utilidad a corto plazo. Por ello consideran que la gestión del directivo debe ser valorada en relación a su capacidad de adaptarse a los nuevos problemas.

El sistema de seguimiento de la gestión debería, según MAYNE y ZAPICO, captar y proporcionar incentivos para que se potencie el rol más adecuado a cada contexto<sup>6</sup>.

Aunque las 3Ds representan un reto, su relevancia al considerar la actuación del sector público bajo incertidumbre es evidente. Una aproximación pragmática al seguimiento de la gestión puede ser el construir una mezcla equilibrada de un seguimiento de resultados basado en las 3Es y un conjunto de evaluaciones cualitativas basadas más bien en el modelo más relevante de las 3Ds.

Como consideraron desde el principio de la investigación, «no hay una manera ideal de diseñar los temas de seguimiento de la gestión». El equilibrio depende necesariamente de las oportunidades y los retos de cada situación organizacional. La elección de la mezcla apropiada

dependerá del grado de incertidumbre bajo el cual trabaje el gestor. Si la organización tiene unos objetivos claros y no cuestionados y lleva a cabo una serie de tareas homogéneas bien definidas y con resultados predecibles el seguimiento de resultados basado en las 3Es y en la evaluación probablemente cubrirá la mayoría de la información que necesita el gestor. En cambio, organizaciones que trabajen en situaciones complejas con objetivos sujetos a diferentes percepciones e interpretaciones, tales como el asesoramiento de políticas públicas, la investigación y desarrollo o los servicios públicos altamente profesionalizados, la necesidad de la evaluación cuantitativa sobre las 3Ds es mucho mayor.

Para finalizar, señalan la necesidad de poner en marcha, a pesar de los obstáculos, sistemas de seguimiento de resultados que sean efectivos como principales componentes de las reformas administrativas. Pero consideran necesaria una perspectiva nueva que se centre menos en los aspectos técnicos e internos de las organizaciones y más en los aspectos culturales y su relación con el entorno de las organizaciones. La nueva perspectiva debe de considerar la capacidad de los gestores, organizaciones y redes de organización para adaptarse y aprender.

En conclusión, creo que ha sido muy acertada la traducción de este libro por parte del Instituto de Estudios Fiscales, ante la ausencia de libros sobre la materia en nuestro idioma. El seguimiento de los resultados de la gestión juega un papel central en las reformas del sector público realizadas en distintos países, ya que ayuda a clarificar los propósitos y objetivos de las actividades de este sector y contribuye a transmitir los costes, resultados y el valor de los programas públicos.

Este libro, mediante el estudio de casos concretos y el análisis comparativo de los mismos, nos describe y evalúa algunos intentos de realizar un seguimiento de los resultados de la gestión, según han evolucionado a lo largo de los últimos veinte años.

El trabajo permite sacar algunas conclusiones para que sirvan como aprendizaje y permitan mejorar la toma de decisiones políticas, la gestión pública, la eficiencia y eficacia de los programas, y la confianza del público.

Carmen PINEDA NEBOT  
Departamento de Ciencia Política  
y de la Administración  
Universidad Autónoma de Madrid

rence of the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA), Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia, 28 de julio-2 de agosto 1991; y fue específicamente relacionado con el aprendizaje interorganizacional.

<sup>6</sup> Los cuatro roles posibles: Administrador, Productor, Innovador e Integrador; dependen de una combinación de dos variables: a) preocupación por los procedimientos *vs.* preocupación por los resultados; b) estabilidad (certidumbre) *vs.* cambio (incertidumbre).