

Jorge F. MALEM SEÑA, *Globalización, comercio internacional y corrupción*, editorial Gedisa, Barcelona 2000, 220 pp.

«La corrupción que surge con motivo del comercio transnacional tiene una importancia, unas dimensiones y unas consecuencias tales que cualquier libro introductorio de economía, de teoría política o de derecho internacional deberá dedicar, a principios del siglo XXI, un capítulo a su análisis», señala el autor de la obra que hoy comentamos (pág. 175). En efecto, la corrupción es un fenómeno global y cotidiano del que nadie se libra, pero que en los últimos tiempos ha modificado sus características esenciales. Como señala un reciente informe de la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados contra la corrupción, la creciente liberalización de los sistemas económicos, la desaparición progresiva de las fronteras comerciales, la facilitación del comercio internacional derivadas de la mejora de los medios de transporte y el desarrollo vertiginoso de los medios de comunicación han posibilitado una creciente libertad de circulación de bienes y capitales. Desgraciadamente estas transformaciones no han venido acompañadas de una paralela modernización de los sistemas de vigilancia y control, de protección de la sociedad y del patrimonio colectivo y de la lucha contra el fraude. Los resultados están a la vista. Nunca como hasta ahora la corrupción ha sido tan extensa y sofisticada hasta el punto de convertirse, junto con el terrorismo, en la principal amenaza que pende sobre los países y las sociedades democráticas.

De la corrupción se habla mucho en los foros especializados, en medios de comunicación, y hasta al nivel de calle, pero faltan aún estudios científicos que no solamente describan los efectos del fenómeno sino que analicen cuales son sus causas y manifestaciones. El libro del profesor MALEM viene a llenar en parte este hueco al ofrecernos un análisis crítico y detallado de las relaciones entre el proceso de globalización, el comercio internacional y la corrupción.

La estructuración de la obra permite una fácil lectura. Tras de la obligada Introducción, una primera parte se dedica a la conceptualización del fenómeno de la corrupción. De la corrupción se han dado muchas definiciones, desde las más concretas, por ejemplo la de Alejandro NIETO «uso desviado de los poderes públicos en beneficio particular» hasta las más extensas, pero, a nuestro juicio, una de las más completas para caracterizar conceptualmente al fenómeno de la corrupción y «racionalizar» su carga emotivo-negativa, es la que se contiene en el libro que comentamos: «Violación, activa o pasiva, de un deber posicional, o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera que sea su naturaleza». De las distintas notas que caracterizan a esta definición: violación de un deber, contravención de un marco de referencia, expectativa de obtener un beneficio extraordinario, secreto o discreción, conviene fijarse especialmente en esta última: «los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción» (pág. 26); la anotación es interesante y práctica a la hora de definir, por ejemplo, que es lo que puede entenderse por obsequios propios de las buenas relaciones sociales o por regalos que se dan y reciben a cambio de una contraprestación, asunto ahora de la

mayor actualidad en nuestro país. Los obsequios debidos a la cortesía social no tienen por qué ocultarse, los regalos, sí.

La segunda parte se dedica al análisis de los efectos producidos por la corrupción en el comercio internacional. Frente a quienes sostienen que la corrupción puede tener algunos efectos beneficiosos para la modernización de un país, en la mejora de su comercio y en la eficiencia de las prácticas sociales, el autor, con base en las opiniones de reconocidos expertos como MOODY-STUART, avaladas por los índices de clasificación de la corrupción por países de *Transparency Interational* (sugerimos al lector que actualice por su cuenta esta lista en la www.transparency.org, ya que los datos del libro corresponden al año 1997) enumera hasta doce consecuencias nocivas que se pueden predicar de los actos de corrupción acaecidos con motivo del comercio internacional, efectos graves de naturaleza fundamentalmente económica, política y social y que pueden afectar incluso, como daños colaterales de la corrupción a derechos humanos muy básicos.

Dada la gravedad del fenómeno, no es extraño que hayan existido movimientos para luchar contra las prácticas corruptas en los intercambios mercantiles transnacionales. El autor distingue entre medidas unilaterales tomadas por un único Estado y medidas multilaterales a través de tratados y convenios internacionales. Dentro de estas últimas, se analizan las principales medidas asumidas por Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y la Cámara de Comercio Internacional para luchar contra la corrupción, en una exposición amplia, que precisaría, no obstante, de actualización a cargo del lector interesado. La descripción detallada no exime al autor de un juicio crítico, en el que se apre-

cia un cierto desencanto: «muchas de estas disposiciones no superan el nivel de meras recomendaciones y, por lo tanto, más allá de su valor simbólico carecen de fuerza legal. Otras, de carácter internacional, están pendientes de ratificación o implementación por las autoridades nacionales. Y aunque ya formen parte del acervo normativo nacional o incluso sea el propio Estado nacional el que dicte normas específicas contra la corrupción de funcionarios públicos y de agentes privados extranjeros siempre queda pendiente el espinoso asunto de la vigencia y de la eficacia de este tipo de medidas jurídicas» (pág. 117).

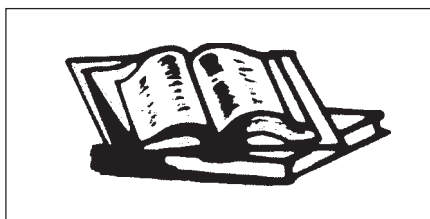
Para combatir a la corrupción en el comercio internacional no basta con la existencia de normas unilaterales o convencionales de carácter multilateral, máxime cuando algunos Estados rechazan las medidas propuestas por distintas razones que el autor analiza y rebate de forma precisa. Para acabar con la corrupción, algo que en el mundo actual parece como utópico, sería preciso que las empresas respetaran unas mismas reglas de juego mediante el diseño y puesta en práctica de estrategias anti-corrupción. En esto mismo parecen estar pensando los organismos internacionales cuando al unísono y sin excusas exigen en sus acuerdos la publicidad, la co-operación internacional y el intercambio de información para crear lo que *Transparency International* llama «islas de integridad» Otra solución para luchar eficazmente contra la corrupción podría ser el establecimiento de una autoridad independiente capaz de imponer reglas, constatar sus violaciones y aplicar las sanciones correspondientes, pero ello no parece fácil de implementar actualmente.

La conclusión es pesimista. Pese a que los argumentos en favor de la corrupción sean poco defendibles, lo cierto es que siguen valiendo los condicionantes de los beneficios económicos a corto plazo y muchas veces «son los propios Estados nacionales los que por acción u omisión, independientemente de si cuentan o no

con una legislación adecuada, incentivan que sus empresas no pierdan competitividad internacional, sin importarles en muchas ocasiones cuál sea el procedimiento utilizado» (pág. 168). Y no basta con invocaciones del tipo «la ética es rentable» o la preconización de soluciones tipo códigos de ética, porque como señala James Krobe: «La ética es algo hermoso, pero los negocios son los negocios».

Los niveles de corrupción se incrementarán en los próximos años es la evaluación pesimista que hace el autor (pág. 175). Y ante ese futuro tan poco esperanzador la lectura nos deja un regusto amargo, porque el libro deja poco resquicio a la esperanza. Sin embargo, actualizando los contenidos del libro, no podemos dejar de considerar que en los últimos tiempos, sobre todo a partir de los trágicos acontecimientos del 11-S comienzan a escucharse voces que presagian para el siglo XXI el surgimiento de una nueva cultura política, regida por una nueva moral pública y cívica, orientada hacia un orden económico y social más justo en el que políticos y funcionarios, éstos en menor medida, lejos de patrimonializar el poder, actúen en beneficio exclusivo de los ciudadanos. ¿Por qué el siglo XXI no ha de ser, entonces, el del florecimiento de la Ética?

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO
Ministerio de Administraciones Públicas



Óscar DIEGO BAUTISTA: *La ética en los servidores públicos*. Universidad Pedagógica Nacional. México 2001. 169 pp.

Este libro muestra la preocupación de su autor, profesional en la Administración pública y profesor en las Universidades Nacional Autónoma y Pedagógica Nacional de México, por un tema que ha sido y

es motivo de preocupación actualmente en muchos países.

México, a pesar de los esfuerzos realizados por sus gobernantes en los últimos años, sigue teniendo unos niveles de corrupción e inmunidad inaceptables ¹ en una sociedad democrática, lo que viene a demostrar que los esfuerzos realizados hasta la fecha no han sido suficientes ². Si atendemos a los resultados del estudio realizado por *Transparencia Internacional* (TI) ³ en 52 países, vemos que México ocupa el sexto lugar entre los países más corruptos, por detrás solamente de Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia y Pakistán; y que la tendencia es negativa ya que descendió en dos años, de 1996 a 1998, en 1.18 puntos ⁴.

Ello a pesar de que a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se comienza a prestar una mayor atención a este problema, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) ⁵, hoy Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) ⁶, la cual tiene como misión fortalecer los sistemas de gestión y control mediante el seguimiento y la evaluación de la gestión pública, vigilar los derechos del ciudadano así como fomentar una cultura de la ética a través de la vigilancia de los servidores en el ejercicio de sus funciones y el

¹ Los servicios que presentan mayores índices de corrupción son: los que presta la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito (DGSPyT), el transporte público, el control de vehículos, la sanidad, la regulación agraria y la inspección a empresas y establecimientos.

² El coste de la corrupción, según el director de la SECODAM, es del 15 al 20 por ciento de los ingresos de la Nación, es decir, más de lo que se cobra a través del Impuesto al Valor Añadido (IVA).

³ Organismo independiente fundado en 1993, con delegaciones en más de 60 países.

⁴ La calificación obtenida por México había mejorado poco a poco desde el nivel de 1980 (1.87) hasta 1996 (3.84), para bajar en 1998 hasta el 2.66. El nivel de 1998 es muy cercano al existente durante el periodo 1990-1992. (Se califica de 10 a 0, siendo los países con índices más altos en los que existe menos corrupción).

⁵ Esta nueva instancia gubernamental no implicaba intromisión o duplicidad de funciones con la Contraloría General de Glosa (legislativo estatal).

⁶ El cambio lo realiza en 1994 el Presidente Zedillo con el fin de ajustar funciones y atribuciones.

manejo de los recursos bajo su responsabilidad. Y la aprobación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1982) que tiene como fin primordial la investigación de las conductas indebidas que contravienen los principios de legalidad, honradez y eficiencia que deben ser observados por los servidores públicos en el desempeño de su cargo, imponiendo las sanciones disciplinarias necesarias.

Pero la situación lejos de mejorar, empeora. Debido a lo cual el gobierno del nuevo Presidente de la República, Vicente M. Fox, aprovechando el impulso del cambio ⁷ ha comenzado un programa denominado «Transparencia y Combate a la Corrupción», como mecanismo para conseguir mayor transparencia en la gestión pública y para combatir la corrupción y la impunidad. Dicho programa tiene los siguientes objetivos: a) prevenir y erradicar las prácticas de corrupción e impunidad, b) controlar y detectar dichas prácticas, c) sanciones y castigos para quienes cometan actos deshonestos y, d) la creación de una cultura ética con la participación de la sociedad civil y la sociedad política. Además, para la puesta en práctica de estos objetivos se ha creado la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, con el fin de contar con una instancia colegiada permanente que contribuya a solucionar los problemas de corrupción. Con todas estas medidas lo que se pretende es recuperar la confianza y credibilidad de la comunidad política en su gobierno.

Existe un consenso prácticamente generalizado en todos los países sobre la importancia de controlar y si es posible eliminar la corrupción. Ello lleva a la búsqueda de una ética pública que defina lo que está bien y mal para la colectividad, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable. Hablar, por tanto, de ética pública es reconocer que el personal de las

instituciones públicas ⁸ son seres sociales. El hecho de serlo les obliga a vivir juntos y a intentar superar mediante reglas de conducta el inevitable conflicto que toda convivencia genera.

Pero no son posibles resultados sólo con reglas, así no es posible conseguir una administración mejor son necesarios cambios culturales que permitan a los empleados públicos asumir valores propios de la función pública y de su organización. Esta labor requiere una comprensión previa del carácter complejo del fenómeno, que es lo que pretende el autor con este libro.

Con este fin divide el libro en cuatro capítulos. En el primero, analiza el marco institucional en el que se desenvuelven los servidores públicos ⁹, partiendo de la teoría de Estado y de los fines que éste persigue. Señalando la responsabilidad que tienen los gobernantes de buscar el equilibrio entre las partes del Estado sin permitir que existan grupos o elites que se vuelvan más poderosos. E intentando que la administración esté en contacto con su realidad para ofrecer buenos resultados, de esta forma conseguirá mantener una relación de respeto, responsabilidad y compromiso con su comunidad. Eso no debe impedirle a la administración conocer soluciones de éxito que se produzcan en otros lugares, pero si quiere implantarlas debe adaptarlas a su realidad o en caso contrario fracasarán.

Posteriormente destaca la importancia de la función del servicio público, así como los principios que se requieren, según el autor, para que éste funcione de manera

adecuada: continuidad, suficiencia, rapidez, seguridad, economía, calidad, eficiencia e innovación. Todos estos principios combinados permiten hacer de los servicios públicos instrumentos satisfactorios para la sociedad. Si todo servicio público cumpliera estos principios los ciudadanos se mostrarían mucho más satisfechos con sus gobernantes, lo que haría que éstos recobrarán algo de la credibilidad que han ido perdiendo.

En el capítulo segundo, señala la importancia de los valores y la ética en el servicio público. Los valores son ideas que comparten y aceptan los integrantes de un sistema cultural y que influyen en su comportamiento; pero no se mantienen constantes sino que se modifican. Esto le permite a BAUTISTA pensar que es posible, aunque el proceso sea muy lento, modificar los valores de una sociedad y por lo tanto cambiar las actitudes de los servidores públicos. Para realizar este cambio es necesaria la ética (disciplina de conocimiento que estudia las actitudes de los hombres, clasifica las acciones y enseña cuales son dignas de imitar). Y aunque cree que no existe un documento universal de los valores éticos aplicables a todos los países dadas las características culturales de cada uno, sino que nos señala algunos valores que piensa son comunes en muchos de éstos ¹⁰. Asimismo, desarrolla algunos principios políticos (autoridad, honor, justicia, liberalidad, libertad, prudencia y virtud) que cree deben ser inherentes a todo servidor público y que junto con los valores deben estar integrados en su proceso de formación.

En el capítulo tercero, nos presenta algunas de las medidas que, desde finales de los sesenta y primeros de los setenta, sobre ética aplicada a la función pública comienzan a aplicarse en distintos países. Es en estos años, debido entre otras causas al famoso escándalo Watergate, cuando los ciudadanos comienzan a plantearse la importancia de la ética en los servidores públicos

⁷ Por primera vez en muchos años es elegido Presidente de la República un político que no es del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sino de otro partido, el Partido de Acción Nacional (PAN)

⁸ La ética en la Administración pública para los empleados públicos es una ética aplicada, en concreto una ética profesional. Etienne PERROT en su libro *Ética Profesional* aborda el tema señalando que: *el único problema con el deber es cumplirlo*. Pero antes de cumplirlo es necesario saber que el deber existe y cuál es.

⁹ La denominación de *servidores públicos* comienza a utilizarse en México a partir de la aprobación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, anteriormente existían dos denominaciones para las personas que trabajaban en la administración pública: funcionarios y empleados.

La finalidad del cambio era la introducción de una idea de servicio en sustitución de la existente de privilegio, así como el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa.

¹⁰ Para ello utiliza el estudio comparado de seis países realizado por la OCDE: *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid, 1997.

y las escuelas e institutos de Administración Pública introducen la ética como asignatura esencial para la formación de los gestores públicos.

En México, en cambio, no existe un programa permanente que impulse y promueva los valores éticos entre los servidores públicos, a pesar de que la corrupción sea uno de los principales problemas para el buen funcionamiento de las instituciones públicas. La corrupción no tiene límites, penetrando tanto en el ámbito público como en el privado, además el problema se acentúa en los periodos electorales.

Ante esta situación el gobierno federal diseñó una estrategia de lucha contra la corrupción que se definió en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa de Modernización de la Administración Pública y la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos¹¹. También se crearon órganos de control y evaluación de la administración pública, como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo¹² y el Órgano de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados¹³. Con estas medidas y con la participación activa de la sociedad confiaban en poder luchar contra los altos niveles de corrupción existentes; aunque los datos¹⁴ demuestran que la situación no ha mejorado. BAUTISTA opina que para cambiar la actitud de los funcionarios es necesario un plan más profundo que defina mecanismos y líneas de acción que lleguen a todos los servidores

públicos y los transforme de manera efectiva y la aprobación de una nueva ley sobre responsabilidad de los servidores públicos que incluya los delitos especiales propios del ejercicio de la función pública y que además permita llegar al fondo de los asuntos con mayor rapidez.

En el capítulo cuarto, presenta y desarrolla algunas medidas que cree pueden ser útiles en su país para fomentar en los servidores públicos una cultura ética, como: la identificación del Estado como responsable de vigilar la conducta de los servidores públicos; la necesidad de fomentar los valores éticos; la exigencia de creación de un organismo con independencia total del gobierno que fomente estos valores y defina el perfil de servidor público que requiere la administración pública mexicana; la interiorización de estos valores; la puesta en práctica de programas de formación y actualización ética en tres momentos fundamentales: durante la formación académica, en el proceso de ingreso en el servicio público y ya dentro de la administración en los programas de formación continua¹⁵; la importancia del área de recursos humanos en la elección de los servidores públicos; el establecimiento de un marco jurídico ético con códigos particulares para cada institución¹⁶; la aplicación de procedimientos accesibles y transparentes de denuncia¹⁷; la mejora del nivel educativo de los servidores públicos¹⁸ y el estableci-

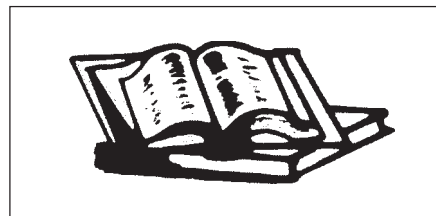
miento de un sistema de comunicación directa y permanente con la ciudadanía.

Finalmente, señala la importancia de la ética como un factor clave para elevar la calidad de la administración y recuperar la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes. Para conseguirlo en México cree necesaria la aprobación de una ley ética que especifique claramente los valores deseables de los servidores públicos y un esfuerzo educativo para intentar conseguir un cambio en las actitudes de los individuos.

El libro demuestra la preocupación del autor por un tema como es la credibilidad de las acciones de gobernabilidad, fundamental tanto para su país como para el resto del mundo; y con su trabajo busca brindarnos algunas experiencias y un sustento teórico en torno al marco institucional de los valores y la ética que los servidores públicos no deben olvidar en el ejercicio de su labor profesional.

Carmen PINEDA NEBOT

Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Autónoma de Madrid



Manuel BEATO ESPEJO, *Cauces de comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos*, Madrid, Editorial Tecnos, 2002, 123 pp.

El procedimiento administrativo es, sin duda, una institución pública básica para el desenvolvimiento del Estado de Derecho. Confluyen en él ciencias y técnicas diversas desde el Derecho administrativo a las nuevas tecnologías. De todas las instituciones públicas es una de las más cercanas a los ciudadanos en cuanto que el procedimien-

¹¹ Esta ley de 1983 no sólo es aplicable a los funcionarios y empleados públicos, sino también a los representantes electos nacionales, federales y locales, a los gobernadores de los Estados y a los miembros del poder judicial. Su única excepción la constituye el presidente de la República.

¹² Se creó en 1983 por el presidente Miguel de la Madrid con el nombre de Secretaría de la Contraloría de la Federación, para pasar a denominarse en 1995 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam). Su creación respondió principalmente al compromiso de renovación moral asumido por el ejecutivo ante el deterioro de la imagen de los servidores públicos.

Las funciones que realiza abarcan gran parte de los controles internos del ejecutivo.

¹³ Su función es fiscalizadora.

¹⁴ Ver los datos de la nota 4.

¹⁵ Miguel BELTRÁN VILLALBA en el capítulo 5 de su libro: *La acción pública en el régimen democrático*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000, en el que habla de la formación de los empleados públicos, señala la necesidad de un cambio cultural y para que se produzca cree que son necesarios dos ámbitos formativos: uno de carácter estrictamente profesional, en los centros de enseñanza; y otro, en valores propios de la función pública, en el seno de las propias administraciones.

¹⁶ En México ya existen instituciones que están publicando sus propios códigos como es el caso del Instituto Federal Electoral o el código de ética del servicio fiscal de carrera del Sistema de Administración Tributaria.

¹⁷ Tales procedimientos deben contemplar la protección de los denunciantes.

¹⁸ De los 2.429 presidentes municipales que tiene México en estos momentos, el 15% son analfabetos y el 60% no terminó la primaria. La situación es similar en otros niveles.

to administrativo ofrece al estudioso y al práctico una triple dimensión informadora, como cauce de producción de los actos administrativos, como instrumento de garantía de los derechos e intereses legítimos de los particulares y como vehículo de participación de los interesados en las decisiones administrativas que les afecten. Por eso dice la doctrina italiana que en el procedimiento conviven diversas «almas».

Si el procedimiento administrativo y todo el dispositivo montado por la Administración Pública en torno suyo nace y se desarrolla para el mejor servicio de los ciudadanos tiene especial relevancia el estudio y la valoración crítica de los cauces e instrumentos de comunicación pensados y articulados para hacer más fluidas y confiadas estas relaciones mutuas y bidireccionales entre los servicios públicos y la ciudadanía. Éste es el empeño abordado por el autor del libro que hoy comentamos, Manuel BEATO ESPEJO, profesor titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura en Cáceres, quien asimismo lo es, entre otras publicaciones, de un importante estudio sobre el Derecho Público de esta Comunidad Autónoma, publicado en 1997 por la Universidad de Extremadura, con prólogo de Luis Morell Ocaña, empeño en el que despliega conocimiento, tanto del marco teórico, como de la realidad viva, especialmente referida a la citada Comunidad Autónoma.

Un camino y a la vez una herramienta para dinamizar estos cauces e instrumentos de comunicación con los ciudadanos, lo prestan actualmente a la Administración Pública las nuevas tecnologías (o, como dice la Ley 30/1992, en su artículo 45, las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos). El autor, siguiendo la opinión de otros, se muestra partidario de agotar todas las posibilidades que ofrece la Administración informatizada, incluido el plano decisonal.

Una segunda reflexión, en este caso más jurídica que técnica, es la referida a la obligación de resolver en forma expresa y en plazo como primer deber de las Adminis-

traciones Públicas, cuyo incumplimiento el autor considera inaceptable y generador de desconfianza y desinterés del ciudadano con respecto a los asuntos públicos. En efecto, la modificación de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, cuyas novedades reseña y comenta el autor refuerza más aún esta obligación de resolver expresamente y en cierta manera desautoriza moralmente el llamado acto tácito en la línea reconocida por la doctrina científica y la jurisprudencia (recomendamos a los lectores de esta Revista la lectura de la ponencia de Francisco GONZÁLEZ NAVARRO titulada «El silencio administrativo: ficción, trampa y caos», presentada en las Jornadas hispano-argentinas en homenaje al profesor doctor Laureano López Rodó que tuvieron lugar en La Coruña en septiembre de 2000 y que está publicada en el libro homenaje que le dedicó el INAP *El procedimiento administrativo y el control judicial de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2001, pp. 143-205.

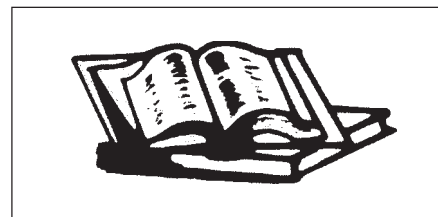
Una segunda dimensión del procedimiento administrativo hace referencia a su condición de pieza clave en el camino imparable de modernización de las Administraciones Públicas y de sus sistemas de gestión. En este proceso tienen incidencia determinadas figuras que el autor analiza con precisión como las estructuras informativas a disposición del ciudadano, la organización de los registros, las cartas de servicios y la firma electrónica, dedicando un epígrafe específico al uso de estos medios en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El uso de estas nuevas tecnologías en el proceso de modernización de las Administraciones Públicas brinda un nuevo horizonte a las relaciones de éstas con los ciudadanos. Son, dice el autor, «en definitiva, una forma de integración de la Administración en la sociedad y una muestra de calidad y transparencia en el actuar administrativo» (pág. 85). A este respecto, la Ley 30/1992, en su artículo 45, sobre «Incorporación de medios técnicos», da una respuesta que puede estimarse necesaria y suficiente en cuanto a previsión del empleo y aplicación de medios electrónicos, informáticos

y telemáticos tanto en el trabajo interno como en las relaciones con los ciudadanos y que permite el ulterior desarrollo reglamentario de aspectos como la validez de las copias de los documentos electrónicos almacenados por las Administraciones Públicas, la iniciación telemática del procedimiento y la acreditación de las fechas de transmisión y recepción de los documentos, o el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a conocer las aplicaciones utilizadas por la Administración en sus relaciones con ellos, las cuales son comentadas por el autor en este breve pero enjundioso libro, cuyas últimas páginas dedica a hacer un repaso de los ámbitos administrativos en los que se aplican de forma más destacada estas técnicas de comunicación con los ciudadanos (el sistema de la Seguridad Social, el Régimen Tributario, el sistema del Mercado de Valores, el Banco de España y la Administración de Justicia).

En el futuro, según nos vaticinan los expertos, dos tipos de Estado van a coexistir: el Estado-papel y el Estado-Internet. Ello traerá implicaciones para la organización y para el procedimiento administrativo ¿Podrán funcionar juntos? Éste es quizás el reto de los tiempos que se avecinan y para afrontarlo es bueno que se escriban obras como la comentada que nos iluminen en el nuevo camino emprendido.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO



Xavier BALLART. *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada.* Editorial Díaz de Santos. Madrid. 2001. 200 páginas.

Esta obra es producto de una investigación sobre innovación y liderazgo en el sec-

tor público dirigida por el autor del libro ¹ y realizada en la Universidad Autónoma de Barcelona. La investigación está realizada sobre la base de una metodología inductiva y su finalidad era aprender, mediante cinco casos, de personas que han tenido éxito en su gestión en el sector público y en el privado; de la experiencia de estas personas actuando en un contexto determinado y analizar esas buenas prácticas.

Los resultados de ese proyecto nos los presenta BALLART en este libro, que ha dividido en tres partes, siendo la parte principal y así lo señala en la introducción, la dedicada a la información sobre los cinco casos estudiados.

En la *primera parte* y con la finalidad de reorientar teóricamente ² los casos, plantea una serie de cuestiones fundamentales: el concepto de innovación, los tipos de innovación, los perfiles de los directivos innovadores, las características de las empresas propensas a la innovación, los contextos que estimulan o inhiben la innovación, así como las diferencias en la innovación entre la gestión pública y la privada.

La innovación es un proceso que depende de factores contextuales y específicos, lo que hace que sea más fácil una aproximación micro que macro. Por ello quizá se observa en la literatura el predominio de estudios que la analizan en un ámbito muy concreto o que se centran en

un aspecto muy determinado del proceso. Esto unido a la diversidad de enfoques ³ y tradiciones dificulta el esfuerzo por alcanzar una definición común.

BALLART partiendo de una serie de características ⁴ identificadas por R. M. KANTER ⁵ define la innovación *como aquel proceso complejo por el que una idea percibida como nueva es llevada a la práctica produciendo un impacto en la unidad o la sociedad que la adopta*. La innovación además de una actividad de carácter científico o técnico es una actividad social ⁶ y política ⁷. La existencia de determinadas relaciones de poder es, en muchos casos, esencial para comprender el fracaso o el éxito de una determinada innovación.

Existen debido a su gran heterogeneidad distintas tipologías basadas en múltiples criterios. BALLART nos señala las siguientes: a) según el resultado final: de producto o de proceso ⁸; b) según el impacto: radicales e incrementales; c) según la naturaleza: carácter técnico o administrativo; d) según el origen: importadas o generadas internamente y; e) según el grado de anticipación: programadas o no programadas.

Posteriormente BALLART ⁹ a efectos de una mayor claridad expositiva, se refiere a las distintas fases que sigue el proceso de

innovación ¹⁰: a) generación: proceso que lleva a la adopción o rechazo de una innovación. Se puede dividir en tres subfases: la activación ¹¹, la formación de coaliciones de apoyo y la evaluación y decisión; b) la implementación (proceso mediante el cual una nueva idea se lleva a la práctica, consiguiendo un resultado tangible) y c) la difusión ¹²: proceso por el cual una innovación concreta es transmitida de un usuario a otro, con el propósito de que sea explotada o insertada en la práctica organizativa ¹³. Existen muchas barreras a la difusión de innovaciones: financieras, institucionales, culturales y políticas.

Hay ciertas condiciones, tanto a nivel individual como organizativo y social, que favorecen la innovación. BALLART clasifica las variables más determinantes en tres grupos: a) individuales: las características del individuo innovador (personas activas, con un claro componente de liderazgo); b) organizativas ¹⁴: mediante estructuras concretas y un determinado tipo de cultura organizativa se puede promover la innovación y c) contextuales ¹⁵.

¹⁰ Muchos autores proponen diversas etapas o fases en los procesos de innovación. E. M. ROGERS distingue cinco fases: conocimiento, persuasión, decisión, implementación, y confirmación; G. ZALTMAN distingue dos fases: de iniciación y de implementación; R. M. KANTER identifica cuatro fases: generación de la idea, formación de coaliciones, realización de la idea y difusión y R. DAFT propone cuatro fases: concepción de la idea, propuesta, decisión de adopción e implementación.

¹¹ Las fuentes que generan oportunidades son: la existencia de un desfase entre las expectativas y los resultados de una organización, las transformaciones internas que ofrecen nuevas oportunidades y las transformaciones en el contexto externo.

¹² Las características de una innovación que aumentan las posibilidades de que sea adoptada son: 1) que la innovación se valore mejor que la idea que la precedía. Depende en muchos casos de su coste; 2) compatibilidad con los valores, las normas, las prácticas y las relaciones de poder predominantes en un sistema social; 3) complejidad relativa; 4) visibilidad de los resultados y 5) reversibilidad.

¹³ Esta fase puede considerarse opcional.

¹⁴ Las estructuras poco formalizadas, descentralizadas, jóvenes, con vínculos internos y externos y que permite libertad a sus miembros son las que generan mayores expectativas de innovación.

¹⁵ La mayoría de los autores opinan que las variables contextuales son las que más determinan la innovación. En cambio, para otros es el liderazgo.

¹ Con la colaboración de J. SOLÉ, M. MARTÍNEZ, F. MOTA, M. ORTEGA, I. QUINTANA y M. SALVADOR.

² La literatura sobre innovación es muy extensa y dispersa, difícil de integrar en una teoría única y general.

³ Los principales campos de estudio que se han aproximado al fenómeno de la innovación son: la economía (con dos grandes aproximaciones: una macroeconómica sobre los efectos de la innovación sobre la productividad de las empresas y sobre la formación de contextos competitivos y otra más micro que se sitúa en el plano de la empresa y de las organizaciones concretas), los estudios relacionados con las ingenierías y las tecnologías, la teoría de la organización y del *management* (centradas en cambios organizativos), la psicología (origen de las ideas innovadoras y cuáles son los rasgos de la personalidad que mejor pueden promover las innovaciones) y el *public policy* (estudios de políticas públicas y de administración pública).

⁴ Cuatro características: 1) es un proceso incierto y difícil de estructurar previamente; 2) es un proceso intensivo; c) es un proceso controvertido y arriesgado y; 4) es un proceso interfuncional.

⁵ R. M. KANTER: «When a thousand flowers bloom: structural, collective and social conditions for innovation in organizations», *Research in Organizational Behaviour*, (1988), 10, pp. 169-211.

⁶ Comporta un intento de influir en el comportamiento de los demás (consumidores, productores o ciudadanos) y provoca impactos en el sistema social.

⁷ Activa una serie de interacciones entre individuos con el objetivo de obstaculizar o de promover un cambio determinado.

⁸ Las innovaciones de proceso son más complejas de implementar y sus ventajas son más difíciles de percibir.

⁹ En la literatura sobre el tema existe un debate entre los autores que analizan la innovación como un proceso lineal, con fases bien diferenciadas que se van sucediendo y los que la analizan como un proceso complejo y acumulativo, multidimensional y multidireccional, con actividades y decisiones de tipo muy diverso.

Finaliza esta primera parte señalando algunas estrategias específicas de innovación para el sector público ¹⁶. Plantea las siguientes hipótesis: 1) la innovación en el sector público es mayoritariamente de tipo no programado; 2) no tiene su origen en un mandato específico; 3) suele ser la combinación de elementos ya existentes; 4) no es radical sino incremental y 5) consiste en muchos casos en la adopción y adaptación de estrategias que provienen del sector privado. Normalmente se trata de estrategias que persiguen alguno de estos objetivos: escuchar a los usuarios de los servicios, dar mayor poder de decisión a los directivos y producir información sobre los resultados.

La segunda parte, la principal del libro, está dedicada a la presentación de los casos. Son cinco casos ¹⁷, de los cuales cuatro siguen una misma lógica, son directivos que han combinado con acierto la gestión en el sector público y en el privado. El objetivo de la investigación de BALLART y sus colaboradores ha sido el de reconstruir su experiencia de gestión en los dos sectores controlando la persona, con el fin de conocer cómo se produce innovación en la gestión y que diferencias exis-

ten entre dirigir e innovar en un sector y otro. El quinto caso es el de un profesional médico de la sanidad pública, que supo liderar con éxito una experiencia innovadora de gestión y su interés radica en conocer los detalles de un caso de innovación en uno de los principales ámbitos de intervención de la administración.

Los criterios que ha utilizado para seleccionar a los directivos son: su experiencia en los dos sectores, sus responsabilidades ejecutivas y de gestión al más alto nivel en organizaciones destacadas, la existencia de una percepción general del éxito de su gestión y que este éxito se asociara a la idea de cambio o de innovación y que estas personas estuvieran vinculadas a su paso por el sector público con administraciones de distintos niveles y gobernadas por distintos partidos políticos. También tuvieron en cuenta que fueran accesibles para el equipo investigador ¹⁸ y que hubiera una representación de mujeres ¹⁹.

La selección que realizaron de acuerdo con estos criterios les planteó dos problemas. En primer lugar, en dos de los casos (Óscar Fanjul y Mercé Sala) estudian la experiencia de gestión de una misma persona en dos organizaciones que no son exactamente una de cada sector; de hecho, las cuatro (INH y REPSOL, TMB y RENFE) eran empresas públicas. Aunque estos directivos tenían una experiencia previa en la administración central y local respectivamente y los dos posteriormente desarrollaron su actividad en el sector privado.

En segundo lugar, en los cuatro casos (exceptuando Ledesma) se trata de un sector público empresarial o muy especial, que no coincide exactamente con la idea de la administración pública pura. Aunque en tres de los casos (Fanjul, Ledesma y Sala) los directivos se encuentran con organizaciones con una fuerte cultura de administración pública clásica.

En cada uno de los casos comienzan hablando de la trayectoria del directivo estudiado hasta su incorporación a las organizaciones seleccionadas, la situación en la que se las encuentran y los pasos que tienen que dar para mejorar su gestión, finalizando con unas reflexiones de cada uno de los directivos sobre el proceso y unos pequeños datos sobre las empresas.

En la última parte, y a modo de conclusiones, presenta una serie de ideas sobre la innovación en la gestión en base a los casos propuestos. Aunque señalando que no se trata de conclusiones definitivas sino más bien de unas primeras reflexiones.

Su primera reflexión consiste en aceptar que la innovación produce cambios importantes de naturaleza muy diversa. Aunque de forma muy general distingue entre cambios estratégicos, o sea, de orientación de la organización y de su posicionamiento en el contexto en el que opera; cambios de producto, de servicio o de política pública ²⁰ y cambios de procedimientos o de gestión interna. Estos últimos cambios, en la administración y la dirección de las organizaciones, son los que se ven en los casos con más claridad; en todos ellos BALLART observa ejemplos de reorganización y simplificación de las estructuras ²¹, cambios en los equipos directivos ²² y en los mecanismos de comunicación entre las personas. También aprecia los intentos en todos los casos de introducción de algunas técnicas de gestión privada ²³. Según BALLART, el conjunto de estos cambios persigue un cambio

¹⁶ Es una literatura reducida, que se fundamenta en el programa de innovación en la gestión pública de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, en experiencias que aparecen en el *Journal of Policy Analysis and Management* y en algunas obras monográficas.

¹⁷ Las personas y organizaciones seleccionadas para los cinco casos fueron:

– Óscar Fanjul durante su etapa de alto cargo en el Ministerio de Industria hasta situarse al frente de INH desde donde lideró la transformación de esta empresa en la actual REPSOL.

– Pedro Fontana cuando estuvo al frente de las operaciones del Comité Organizador de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992 y después como Presidente de Banca Catalana.

– Alberto Ledesma, médico estatutario de la sanidad pública e impulsor de una sociedad limitada que asumió la gestión de un centro de asistencia primaria en Vic (Barcelona).

– Mercé Sala durante su etapa como Presidenta de la Empresa Municipal de Transportes de Barcelona y de RENFE.

– Rafael Villaseca como consejero delegado de la empresa privada Nueva Montaña Quijano y Presidente de las empresas públicas INISIEL y GISA.

¹⁸ El equipo investigador estaba radicado en Barcelona, al igual que cuatro de los directivos seleccionados.

¹⁹ Inicialmente habían previsto cuatro hombres y dos mujeres, posteriormente el grupo quedó reducido a cuatro hombres y una mujer.

²⁰ En todos los casos se producen cambios en los productos y en los servicios como consecuencia en los cambios de orientación, aunque no lo detallan en los casos.

²¹ La tendencia es hacia la descentralización operativa, pero al mismo tiempo hacia el fortalecimiento del núcleo estratégico.

²² El directivo lo que persigue es formar, en el nivel de dirección general, un equipo de personas que compartan su visión de la organización y su manera de trabajar. Eso les importa más que su calificación técnica o sus conocimientos del sector. La dirección técnica, en cambio, es más susceptible de continuidad.

²³ Las principales técnicas que incorporan del sector privado son: la formulación de un plan de empresa, la negociación de un contrato-programa o de unos objetivos según el sector y el desarrollo de sistemas de control de gestión.

más profundo, lo que se pretende en el fondo es cambiar la dinámica de trabajo ²⁴ y la cultura organizativa.

Su segunda reflexión es que la innovación se asocia a la idea de responsabilidad. Para ello en el sector público una de las estrategias principales consiste en delimitar sobre qué y ante quién responde el directivo, ya que en este sector es más difícil, al ser los mandatos más genéricos, conocer los actores ante los que debe responder el directivo.

La tercera insiste en la importancia de las personas individuales. Son esas personas con capacidad de liderazgo las que marcan la diferencia entre gestión y gestión innovadora. Aunque a ellos no les guste destacar y suelen atribuir su éxito a los demás, son todas personas que aceptan la responsabilidad de las decisiones más complejas y que son capaces de impulsar a todo un equipo en el camino de la innovación. BALLART señala que existen dos estilos: el de los directivos agresivos capaces de imponer por vías más o menos directas sus propias ideas y el de aquellos más reflexivos que parecen más abiertos a nuevas ideas y a pactar con el entorno.

La cuarta reflexión a la que llega es que el cambio más importante que consiguen estos directivos es la transformación de estas organizaciones para que en el futuro sean innovadoras, flexibles y se adapten a los cambios. En todos los casos estudiados se ha partido de organizaciones grandes y viejas y, con una inercia burocrática considerable; se ha producido la innovación en un contexto de centralización y de simplificación de estructuras; son organizaciones con personal altamente cualificado ²⁵; se producen los cambios en organizaciones con clientes cuya percepción de los servicios se la transmiten de forma bastante di-

recta y donde los máximos responsables reciben un mandato explícito y claro para resolver un problema, lo que hace que dispongan de amplios poderes y de discrecionalidad para tomar decisiones.

En la quinta reflexión señala la existencia de incentivos para la innovación tanto en el sector público como en el privado, aunque existen problemas en el sector público que no se dan en la misma medida en el privado. En el sector público: existe más urgencia de tiempo, el fracaso es más notorio, presenta mayores riesgos e incertidumbres, la actuación debe ser más comedia y los cambios se producen de forma incremental. Por ello parece que para innovar en el sector público son necesarias personas jóvenes pero con experiencia previa, que tengan una voluntad clara de cambio y que reciban un mandato expreso de la persona que les seleccionó.

La sexta y última se refiere a la convergencia en los instrumentos o en los parámetros de valoración entre la gestión pública y la privada. Pero BALLART opina que eso no invalida su anterior reflexión en el sentido de que gestionar la innovación en uno y otro sector se enfrenta a condiciones que siguen siendo diferentes y que parecen menos favorables en el sector público.

En conclusión, es un libro interesante y útil para las personas que tanto académica como profesionalmente dedican su esfuerzo a las organizaciones públicas y privadas, aportando a la extensa bibliografía sobre el tema una nueva reflexión. Los aspectos de esta obra que me parecen más interesantes son: en primer lugar, la comparación entre innovación pública y privada, enfoque interesante que permite identificar las diferencias y semejanzas entre los dos sectores; en segundo lugar, el esfuerzo de sistematización que ha realizado el autor para la elaboración de un marco conceptual de utilidad para las personas que estudian el tema o que estén interesados en él y, por último, por añadir el trabajo de campo que ha realizado.

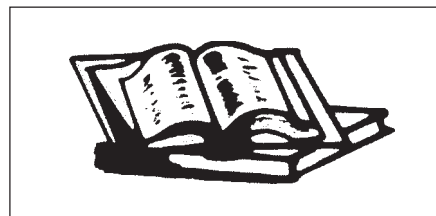
Pero adolece de algunos defectos debido entre otras razones a la dificultad de trasladar una investigación académica a un

público más amplio y además hacerla interesante y amena. Eso hace que en muchos casos no profundice demasiado en algunos puntos, que sea excesivamente descriptivo en los estudios de caso y que como señala en la introducción finalice con una serie de ideas o reflexiones más que con unas verdaderas conclusiones. Y aunque las entrevistas a los directivos es una parte muy interesante del libro lo cierto es que, tal como señala LOSADA en el prólogo, no se puede hablar de una muestra representativa y la corroboración de las hipótesis que se puede hacer con ellas es limitada y provisional.

A pesar de estos problemas, creo que el libro puede ser interesante para todas las personas que se dedican a temas de gestión tanto pública como privada, al ser cada vez menos nítida la distinción entre ambos sectores.

Carmen PINEDA NEBOT

Departamento de Ciencia Política y de la Administración Universidad Autónoma de Madrid



OLÍAS DE LIMA-GETE, Blanca (Coordinadora), *La nueva gestión Pública*. Prentice Hall. Madrid 2001, 401 pp.

«*La Nueva Gestión Pública pretende ser una alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados*» Con esta definición, Blanca OLÍAS DE LIMA-GETE, coordinadora de esta obra colectiva, se aproxima al complejo conceptual de la Nueva Gestión Pública (a partir de ahora NGP). La obra se desarrolla en varios

²⁴ Cambios en la gestión de los recursos humanos: solucionando los conflictos previos, buscando nuevas formas de comunicación e implicando a los miembros de la organización en el cambio.

²⁵ El personal de estas organizaciones ante la posibilidad de desarrollo personal en una cultura más abierta y flexible perciben la innovación en la gestión como una oportunidad de mejora.

capítulos, con la participación de profesores de Ciencia de la Administración de diversas universidades españolas.

En su capítulo primero, indaga en los presupuestos teóricos e ideológicos de este paradigma, cada vez más presente en la Ciencia de la Administración Pública. La NGP pretende ser una alternativa al modelo weberiano de burocracia, estable, rutinaria y de fuerte socialización en el servicio público. También pretende ser una propuesta diferente al gerencialismo clásico, fuertemente centrado en la eficiencia, la decisión racional, el economicismo como motivación, la idea de una solución idónea para cada caso, la ausencia de conflicto y la supervisión y control jerárquico y funcional. Ya fuera por el anquilosamiento e ineficacia del modelo burocrático o por la tendencia excesivamente simplificadora del modelo gerencialista, ninguno de estos dos modelos teóricos supo resolver la complejidad de las organizaciones públicas.

La NGP, a su vez, rediseña el sector público, alineándolo con el mercado. Sin embargo, no incurre en los errores del gerencialismo clásico. No elabora un cuerpo de técnicas presuntamente infalibles indiferentemente válidas para los sectores público y privado, sino que acepta la especificidad de lo público. Acepta sus posibles elementos contingentes como la estructura, la técnica y la producción, así como el entorno social, político y económico. Sus orígenes teóricos se remontan a la escuela de la elección pública (*Public Choice*) y en la escuela de la economía de la organización¹.

¹ La primera profundiza en los elementos que configuran el funcionamiento de la burocracia y su ausencia de incentivos. Su diagnóstico es muy valioso, pero la solución pretendida es excesivamente simple, que es restablecer la primacía del gobierno representativo sobre el poder de la burocracia. La segunda analiza las organizaciones públicas con conceptos y herramientas procedentes de la teoría económica. Desde esta perspectiva los fallos del mercado y los fallos del gobierno van de la mano. Cualquier intervención estatal generaría nuevos fallos, máxima de clara raigambre neoliberal. La NGP adopta algunos de estos presupuestos en la inspiración de sus técnicas y sus orientaciones, pero no de forma unánime ni sistemática.

La NGP propone diversas medidas para la modernización de las Administraciones Públicas. La primera pasa por la reducción del tamaño del sector público, siguiendo cierta orientación liberal en la concepción del papel del Estado en relación con la actividad económica. La segunda consiste en la descentralización de las organizaciones, como medio para reducir los costes del gigantismo, de las rigideces y de los cuellos de botella de las organizaciones burocráticas. Sin embargo, la descentralización no sólo atendería a criterios economicistas, sino a la necesidad de acercar los poderes públicos a los ciudadanos. Una tercera proposición supondría la reducción de los escalones jerárquicos y jefaturas intermedias, intentando eliminar aquellos niveles improductivos de la organización. Se pasaría de un modelo de gerencia en la que las comunicaciones no serían de tipo vertical (arriba-abajo y viceversa) sino de tipo reticular, situándose los niveles de mando en los nodos centrales de dicha red. Una cuarta solución implicaría la ruptura del monolitismo y a la especialización, a través, principalmente, del sistema de agencias, por el cual parte de una actividad administrativa se descentraliza por medio de una unidad gestora que, teóricamente, respondería del cumplimiento de objetivos ante su ente matriz. Este hecho implicaría una distinción entre unidades centrales de planificación y control y unidades gestoras. Una quinta posibilidad consistiría en la introducción de criterios de competencia, eliminando el procedimentalismo a ultranza de las organizaciones públicas y eliminando viejos postulados como el monopolio de los poderes públicos en la prestación de servicios o la no-duplicidad en dicha distribución. Un sexto y controvertido elemento de modernización se referiría al desmantelamiento de la estructura estatutaria del empleo público, pasándose a premiar el cumplimiento de objetivos, permitiendo la movilidad del personal y liberándose de las formas rígidas de contratación². Un sépti-

² Sin embargo, los teóricos de la NGP pasan por alto la dificultad presupuestaria que supondría para el sector público el equiparar las retribuciones de su personal con las propias de puestos equivalentes en el sec-

mo postulado intensamente asumido por la NGP sería el de la clientelización y el del ciudadano cliente. El octavo punto de reforma en que la NGP hace énfasis sería el de la evaluación, entendiendo que los sistemas de control de la actividad administrativa habrán de ir más allá de los meros controles de procedimiento, sino centrarse en los resultados de gestión. La última propuesta pasa por el cambio de la cultura de la organización, entendiendo dicha cultura como conjunto de prácticas, costumbres y hábitos de servicio.

La agenda actual de la NGP, en opinión de OLÍAS, no configura un modelo teórico de la Administración Pública, sino realmente un contramodelo del burocrático clásico, sin que sus alternativas constituyan un cuerpo teórico completamente coherente. Sin embargo, sí pueden resaltarse algunas orientaciones conceptuales bien marcadas. Así, se pide una mayor capacidad de los *managers* o gerentes, frente a las negativas intromisiones de los políticos en sus cometidos³. Pero los gerentes, a su vez, han de responder ante los políticos que les han nombrado y éstos ante la ciudadanía que les vota. La cuestión de la responsabilidad se convierte, por tanto, en otro de los elementos de interés de esta corriente⁴. En definitiva, se pretende la

tor privado, siendo la estabilidad uno de los incentivos para atraer mano de obra.

³ Pero esta independencia pasa por la responsabilidad de sus resultados, de difícil medida, por el uso oportunista de la información. La alternativa de la auditoría interna vendría a resolver estos problemas de control. El directivo público, en el marco teórico de la NGP, es el agente de la innovación y el cambio cultural en las organizaciones públicas. En esta cuestión se incurre en una cierta actitud ingenua, separando el papel del político del de los técnicos, algo bastante complejo. Según OLÍAS, los teóricos de la NGP entienden que «el gerente emprendedor es un auténtico hacedor de políticas: explora el entorno, interacciona constantemente con los políticos para obtener su apoyo y persuadirlos de la bondad de sus iniciativas, acrecienta los recursos políticos favorables influyendo sobre las correlaciones de fuerzas e identifica nuevas oportunidades. En este mundo ideal el político y el gestor se apoyan mutuamente, cooperan en la prosecución del bien público y crean valor público». Página 23 de la obra reseñada.

⁴ Las relaciones entre políticos y gerentes parece bastante compleja, en la medida en que las democracias actuales no cuentan con cauces institucionales cla-

potenciación o *empowerment* de los gerentes⁵ y de los ciudadanos.

Resulta de gran interés el cuadro en el que la coordinadora de esta obra expone las actuales tendencias de investigación de la NGP: la actividad basada en los costes, el *benchmarking*, la economía del valor añadido, la calidad total, la reingeniería y la gestión de proyectos; aludiendo a sus características y los puntos sobre los que cada dirección enfatiza⁶. No obstante,

ros de control de los últimos. La NGP propone otra forma de responsabilidad, que es la del propio consumo de servicios por parte de los ciudadanos y su capacidad de presión a través de redes informales. Sin embargo, una cuestión es la posibilidad de reclamar y otra la exigencia de responsabilidades políticas

⁵ Los directivos estarían capacitados para decidir los objetivos y los medios, imitando al sector privado, en el que el mercado decide cuáles son las preferencias del público. Sin embargo, al entender que el directivo es un hacedor de políticas la política invadiría nuevamente el ámbito de gestión, haciendo imposible la pretendida distinción entre política y administración. En cuanto a los empleados públicos, sometidos al cumplimiento de unos resultados podrían actuar de conformidad a unos estándares. Por otra parte, podrían generarse microvisiones del servicio público que no tienen por qué ser compartidas por toda la organización. La potenciación de los empleados públicos incrementa la necesidad de coordinación, puesto que *«la mayor discrecionalidad con que pueden actuar los distintos actores, directores, empleados y organizaciones autónomas, incrementa los riesgos de incoherencia. Algunos sectores pueden ser especialmente atractivos por las oportunidades que generan, otros pueden quedar insuficientemente atendidos.»* (Página 25). La posición del ciudadano como cliente supone una gran complejidad por su concepción individualista – consumista en relación del servicio público. *«La vinculación del servicio con fines más amplios se diluye, así como las limitaciones para las aspiraciones individuales que la interconexión entre fines pueda suponer»* (página 28)

⁶ La actividad basada en los costes analiza la imputación de costes indirectos en función de los procesos operativos. Su orientación es fundamentalmente contable y presenta problemas con la no-calidad. En opinión de OLIAS esta tendencia es difícilmente aplicable en las organizaciones públicas. El *benchmarking* se vincula a las técnicas de *marketing*, comparando las organizaciones con problemas similares. La Economía del Valor Añadido (EVA) aprecia la rentabilidad asignando activos financieros por sectores de actividad. Se centra en análisis financieros. No contempla la calidad. La calidad total se centra en las personas, en la calidad, en los costes y los plazos. Se trata de un enfoque muy extendido, preocupándose por la responsabilidad y los estándares. La reingeniería se plantea reformas globales que cuestionan los procedimientos y el funcionamiento de la organización. Intenta minimi-

zar el papel de los actores y reducir al máximo el personal. Por último, la gestión de proyectos crea unidades específicas destinadas a proyectos, definiendo objetivos. Se centra en los clientes y en la percepción de éstos sobre los productos.

En el capítulo segundo, José Manuel CANALES ALIENDE trata la cuestión de la gobernabilidad y su incidencia en la gestión pública. Este concepto complejo nace en el entorno de la crisis del Estado de Bienestar, la globalización, los desequilibrios sociales y territoriales y un retroceso de la legitimidad del Estado. La gobernabilidad se puede entender como una cualidad propia de la comunidad política por la que sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio y de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo. Se diferencia de otros conceptos cercanos como la *governance*, estructura que asumiría un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos actores presentes en él. También se distingue del término de la «gobernación», manejado por VALLÉS, considerado como la capacidad de auto coordinación propia de redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales. La gobernabilidad⁷ conlleva múltiples efectos para

zar el papel de los actores y reducir al máximo el personal. Por último, la gestión de proyectos crea unidades específicas destinadas a proyectos, definiendo objetivos. Se centra en los clientes y en la percepción de éstos sobre los productos.

⁷ CANALES ALIENDE hace referencia a un Congreso celebrado en la Kennedy School de la Universidad de Harvard, en la que se alcanza un consenso acerca de lo que la gobernabilidad significa: un concepto y un contenido más amplio que el de gobierno; una referencia que va más allá de las instituciones, aunque éstas sigan poseyendo importancia; la noción de un sistema, con interconexiones y flujos; la dirección de la sociedad en los ámbitos de interés público; una clara dimensión internacional; la presencia determinante de los medios de comunicación social; la influencia de la

la acción de gobierno y sobre la gestión pública. Tales derivaciones se observan en la separación entre las funciones políticas y las funciones administrativas; en la adopción del principio de subsidiariedad; en la descentralización de las responsabilidades a favor de organizaciones operativas; en el desarrollo de las funciones de gobierno político y de dirección administrativa a todos los niveles; en la correlativa desregulación de los mecanismos de gestión; y en la adopción generalizada de la evaluación y del control de resultados. A su vez, en el entorno de la gobernabilidad, la gestión pública se ve obligada a asumir unos retos como son los de la gestión multinivel y en red; la complementariedad entre los sectores público y privado; la configuración flexible de las organizaciones públicas; la necesidad de ejercer coactivamente el poder en determinados casos; la elevación de la confianza y la motivación de los empleados públicos; el establecimiento de un nuevo modelo de responsabilidades diferente al mero control de legalidad; la necesidad de adaptar las categorías legales y presupuestarias a las nuevas necesidades de gestión; la preservación de las decisiones políticas de la actuación del mercado (sin que éste sustituya a las instituciones democráticas); la implantación de la innovación, pareciendo interesante, en este sentido, la técnica del *benchmarking*, la práctica de la evaluación como método de aprendizaje de las organizaciones e, incluso, de la participación ciudadana; el desarrollo de políticas de comunicación e información internas y externas en las organizaciones públicas; la conversión del presupuesto en un instrumento para la gestión y la dirección; la voluntad política real para la implantación de procesos de calidad; el énfasis en el ciudadano – copropietario, más allá del ciudadano – cliente y, por último, el desarrollo de una nueva ética pública.

En el capítulo tercero, Rocío VALDIVIESO DEL REAL desarrolla la materia de las privatizaciones, como elemento de refor-

cultura y las tradiciones y, por último, el papel de los ciudadanos.

ma del sector público y su incidencia en la gestión de los servicios públicos. Describe el fenómeno privatizador a escala mundial, con cuadros explicativos y su evolución durante los años noventa. En el caso español, analiza la experiencia privatizadora de las etapas de gobierno socialista (1985-1995) y popular (1996 hasta la actualidad). De interés para la Gestión Pública (y especialmente la Gestión Local) destaca la segunda parte de su capítulo, centrada en la gestión indirecta de los servicios públicos. El crecimiento de esta herramienta de provisión de servicios se debe a las dificultades presupuestarias que atraviesan dichos servicios (especialmente en el caso de las Entidades Locales), a la descentralización presupuestaria, a la exigencia de resultados, calidades y medidas de rendimiento, a la necesidad de eliminar trabas administrativas para los ciudadanos en el uso de los servicios públicos y a la demanda de flexibilidad y adaptación a los cambios. VALDIVIESO DEL REAL describe las experiencias española e internacional en sus dos modalidades, la de la contratación externa y la venta de participaciones de las empresas municipales.

En el capítulo cuarto, relativo a la gestión de los recursos, José Vicente GÓMEZ RIVAS estudia la evolución del empleo público en las diferentes Administraciones Públicas españolas, tomando e interpretando datos cuantitativos de diversas fuentes⁸. El resultado arroja un cambio de tendencia en relación con tiempos anteriores. En la actualidad la Administración General del Estado supone sólo un 34,13 por ciento del empleo público, comparado con el 45,14 por ciento de las Administraciones Autonómicas y el 20,63 por ciento de la Administración Local⁹. La evolución de

un Estado centralista y fuertemente jerarquizado hacia otro descentralizado, compuesto por distintos núcleos de poder, en un corto espacio de tiempo, añade un elemento de complejidad mayor para el caso español, en relación con los retos de la NGP en cuanto a la gestión de los Recursos Humanos. Finaliza su capítulo con una referencia a los rasgos del modelo de empleo público español y a los problemas que plantea¹⁰.

En el capítulo cuarto, Salvador PARRADO DÍEZ aborda el tema del liderazgo en las organizaciones públicas, analizando la evolución de los estudios sobre los líderes e investigando los diversos estilos de liderazgo y su interacción con el entorno. Quizás, los aspectos más relevantes para las organizaciones públicas quedan para el final. Repasa algunos ejemplos de nuestro

ción, sanidad, empleo, servicios asistenciales y sociales), que absorben abundante empleo público. En la Administración General del Estado se habrían reducido los escalones jerárquicos (especialmente intermedios y poco cualificados). Realiza comparaciones entre las diferentes Administraciones de las Comunidades Autónomas.

¹⁰ Primeramente, considera que el ingreso, a través de la Oferta de Empleo Público, que si bien supone una mejora en relación con situaciones anteriores a la Ley 30/1984 de 2 de agosto, no ha sido suficientemente explotada, sirviendo a la reducción de la estabilidad de los empleados públicos (siendo paliada tal necesidad a través de contrataciones interinas y eventuales, generadoras de malestar en las organizaciones). En segundo lugar, el acceso a la Administración Pública se realiza a través de Cuerpos, no atendiendo a la necesidad de los puestos. En tercer lugar, la técnica de oposición memorística, de contenidos esencialmente jurídicos, relega otros conocimientos de interés para las organizaciones públicas actuales. En cuarto lugar, sería importante contar con una «masa crítica» de personal que permitiese una mejor selección. En quinto lugar, los registros de personal, los catálogos y las relaciones de puestos de trabajo podrían ser mejores herramientas para la planificación del personal, al revestir en la actualidad un carácter excesivamente formal. En sexto lugar, GÓMEZ RIVAS alude a la evaluación del rendimiento como instrumento de gestión, a la que las Administraciones Públicas se muestran reticentes. Ante la ausencia de una cultura de evaluación, ésta habría de introducirse paulatinamente. Por último, los planes de empleo como métodos de reasignación y redistribución de efectivos, requieren amplios y difíciles consensos con todos los actores sociales implicados (evidentemente sindicatos y organizaciones de empleados públicos).

país¹¹, como son los casos de algunos alcaldes que han permanecido largo tiempo en sus cargos o de algunos directivos de organismos autónomos. Sin embargo, se echa en falta más investigaciones empíricas que permitan establecer conclusiones adecuadas a las Administraciones Públicas españolas en este campo de estudio¹².

En el capítulo quinto, Andrés SANZ MULAS describe la gestión del presupuesto público. Después de destacar la relevancia del presupuesto para la gestión pública y los posibles enfoques científicos con los que se puede abordar la cuestión presupuestaria, analiza los principios presupuestarios (políticos, contables y económicos), poniendo de manifiesto la crisis de los principios presupuestarios clásicos. También trata las fases del ciclo presupuestario y los procesos de negociación interna que éste conlleva en el seno de las organizaciones públicas. Especialmente para la gestión pública destaca la fase de control y muy especialmente los controles de eficiencia y eficacia.

En el capítulo sexto, José Manuel RUANO DE LA FUENTE examina el control de gestión en las organizaciones públicas, uno de los asuntos situados en el núcleo mismo del complejo conceptual de la NGP. La consecución de los objetivos de las organizaciones públicas y la generación de utilidades sociales, por parte de éstas, permite legitimarlas ante la opinión pública. Pone de manifiesto una falta de doctrina de gerencia pública que vaya más allá del cumplimiento de los requisitos contables. Plantea los problemas que supone aplicar

¹¹ Se citan los ejemplos de alcaldes como Francisco Vázquez, al frente de La Coruña o de Pedro Pacheco, alcalde de Jerez. En el caso de algunos Organismos Autónomos, se mencionan los ejemplos de liderazgo ejercido por Constantino Méndez, a la cabeza del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de planificación estratégica del director general del IPIA (Instituto de Promoción Industrial de Andalucía).

¹² Así, PARRADO DÍEZ expone algunas investigaciones realizadas en la Administración Pública de la República Federal de Alemania. Evidentemente, son de gran interés en relación con todos aquellos aspectos que sean extrapolables a otras realidades administrativas, pero no es menos cierto que se requieren más trabajos empíricos adaptados al caso o a los casos españoles.

⁸ Toma datos del Ministerio de Administraciones Públicas, del Instituto Nacional de Estadística, de la Encuesta de Población Activa, datos procedentes de la Seguridad Social, de los gobiernos de las Comunidades Autónomas (bien a través de sus Servicios de Administración y Función Pública, o bien a través de los Institutos de Estadística). También maneja material estadístico de la OCDE y de la UE.

⁹ El autor achaca este fenómeno a la transferencia a las Comunidades Autónomas de los servicios públicos relacionados con las prestaciones sociales (educación,

a la Administración unos criterios de rendimiento idénticos a los de las organizaciones privadas¹³. La forma de los sistemas de control responde a la doble dimensión política y administrativa. Se ha articulado, desde un punto de vista empírico, en la elaboración de unos indicadores adecuados¹⁴. La medición de esta eficiencia y eficacia sólo se puede llevar a cabo a través de los indicadores del rendimiento, tomando informaciones diversas sobre insumos, productos o resultados, variables vinculadas al entorno y otras informaciones sobre la naturaleza de los servicios públicos, los prestatarios, las cifras de negocio, etc. Sin embargo, se detectan ciertas deficiencias en el sistema de evaluación del rendimiento, como son las dificultades para determinar de antemano los fines de un programa público. Por otra parte, un énfasis excesivo en los costes y la eficiencia puede disminuir la atención a la evaluación del impacto de los programas y los productos finales de las políticas. Por otra parte, resulta muy difícil de distinguir los efectos o impactos a largo plazo, como también parece muy complejo apreciar posibles efectos colaterales. También parece muy difícil aislar los efectos de una intervención pública en un problema social de la influencia sobre ese problema de otros factores externos. A estas dificultades se suma el grado de interacción entre organizaciones públicas en la aplicación de las políticas, con lo que una evaluación centrada en tan sólo una parte de los poderes públicos generaría conclusiones distorsionadas.

En el capítulo séptimo, Laura ROMÁN MASEDO desarrolla la cuestión de la ética

pública y la cultura organizativa. Los procesos de modernización de la Administración Pública no sólo han operado en los aspectos técnicos y organizativos, sino también en el ámbito de los valores. Se analiza hasta qué punto se ignoran los valores del antiguo paradigma burocrático, viéndose sustituidos por los de la Nueva Gestión Pública¹⁵. El antiguo paradigma burocrático intentaba solucionar el problema de la complejidad organizativa con la adecuación automática a la norma, pretendiendo asegurar la equidad en el tratamiento a todos los ciudadanos. Sin embargo, la nueva sociedad postindustrial ha obligado a un replanteamiento cultural de las Administraciones Públicas, dando lugar a un mundo administrativo posmoderno, borroso y reticular, contrariamente al antiguo sistema descrito por Weber. Estos cambios afectan a la labor cotidiana de los empleados públicos, produciéndose una cierta relajación en el clásico principio de diferenciación entre política y administración¹⁶. La autonomía en la gestión existente permite que el funcionario posea cierta discrecionalidad en la toma de decisiones. Se precisa, por tanto, que dichos empleados se identifiquen con el proyecto de la organización. Por otra parte, ninguna reforma administrativa puede realizarse en contra de los empleados públicos, puesto que és-

¹⁵ El principio de *value for money* puede poner en cuestión la utilización de los procedimientos legalmente establecidos y la aplicación de valores éticos. El énfasis en la aplicación de las técnicas y valores del sector privado, ignorando la idea de interés general. La gestión de los servicios públicos encaminados, tan sólo, al logro de objetivos, puede poner en entredicho una base filosófica adecuada para la Administración Pública. Las reformas que incluye la NGP puede olvidarse de la experiencia y profesionalidad de los funcionarios públicos en su papel de apoyo en los procesos de toma de decisiones políticas. Por último, el racionalismo económico y su confianza en la cuantificación pueden suponer un sesgo a favor de los principios de economía y eficiencia, desbancando otros principios que han de regir la actividad de las Administraciones Públicas.

¹⁶ Citando a Renate MAYNTZ, Laura ROMÁN MASEDO se refiere a tres tipos de condiciones que influyen en la capacidad de la Administración para convertirse en un centro autónomo de decisión: las referidas a su personal, estructura y tareas; las referidas al entorno social, como es la capacidad para aliarse con grupos sociales influyentes; y las relacionadas con el sistema político. Véase pág. 238 de la obra.

tos son los mejores conocedores de la organización. Por último, se hace eco de las iniciativas llevadas a cabo en diferentes países de la OCDE en relación con la ética pública que van desde la creación de órganos especiales hasta la elaboración de códigos de conducta o hasta la mejora de las condiciones de trabajo¹⁷. También pone de manifiesto, la autora, los posibles peligros que conllevaría una implantación malintencionada de la ética¹⁸.

En el capítulo octavo, Gema PASTOR ALBADALEJO estudia el fenómeno de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas, como elementos estratégicos en las organizaciones. Su análisis se centra en la comunicación en el seno de la organización o comunicación interna y en la dirigida al exterior de la organización o comunicación externa. Dentro de las organizaciones, la comunicación puede ser formal o informal, vertical ascendente y descendente, y horizontal, etc., produciéndose algunos obstáculos durante el proceso de comunicación¹⁹. Para solucionar este problema se puede poner en marcha un plan de comunicación inter-

¹⁷ Ha sido esta organización internacional la que ha elaborado el concepto de Infraestructura Ética, que es el resultado de la combinación de tres orientaciones y diversos elementos en la cultura administrativa de cada país. Así, la orientación ética requiere un compromiso político, de la existencia de códigos de conducta y actividades de socialización profesional; de un control basado en un marco normativo adecuado, en la posibilidad de implantar mecanismos efectivos de responsabilidad y el compromiso de los ciudadanos; mientras que la gestión de la ética pública dependerá de unas condiciones de trabajo adecuadas y de la implantación de órganos de coordinación.

¹⁸ «Sin embargo, queremos terminar señalando que la intervención en el ámbito de ética pública debe tener también un fin ético. Algunas de aquellas iniciativas pueden provocar, si no se impulsan con buena intención, la recuperación de una suerte de Santo Oficio que instale sus oficinas en las dependencias públicas. Los políticos tienen aquí una responsabilidad de primer orden», ROMÁN MASEDO, Laura. Pág. 248 de la obra reseñada.

¹⁹ Puede ocurrir que los mandos intermedios no realicen la labor de correas de transmisión descendentes de la información y que los puestos directivos no estén receptivos a la información ascendente. En la comunicación horizontal, es decir, la ejercida por personas de un mismo nivel jerárquico, los obstáculos a la comunicación se deben a la desconfianza, a la rivalidad personal, a la incompreensión, etc.

¹³ «El criterio de rentabilidad, cuando se utiliza como criterio principal, entra en conflicto con la lógica social. (...) Ahora bien, esto no significa que la lógica mercantil y la lógica social estén en necesaria contradicción, sino que el verdadero desafío consiste en conciliar rentabilidad y solidaridad.» Pág. 204 de la obra reseñada.

¹⁴ Estas técnicas sólo son entendibles dentro del marco teórico de la evaluación de las políticas públicas, con la necesidad de discernir los actores intervinientes, los grupos objetivo y los beneficiarios finales. La evaluación conlleva un juicio de valor implícito sobre los productos y efectos de las políticas públicas, pudiendo centrarse en la eficiencia o en la eficacia.

na²⁰. Este plan requiere diferentes fases: un diagnóstico de la comunicación interna²¹, el diseño del plan²², la implantación del plan²³ y control y seguimiento de los resultados. Se alude también a los actores intervinientes en la comunicación interna y los instrumentos de información y de comunicación interna²⁴. En cuanto a la comunicación externa, también conocida

²⁰ Los objetivos de un plan de comunicación interna son la ordenación del flujo de información, la sensibilización en los miembros de la organización en el manejo de herramientas de comunicación y en el servir como instrumento de apoyo y difusión de las iniciativas de la organización.

²¹ Un diagnóstico de comunicación interna conlleva la utilización de indicadores cuantitativos y cualitativos, precisando cuales son positivos y cuales negativos. También se realiza un inventario de los recursos disponibles, tanto materiales como humanos, para el ejercicio de esa comunicación. Una vez observada la situación de la comunicación en la organización, se pasaría a una detección de necesidades, elaborando un mapa de públicos internos, es decir, todos los colectivos de la organización necesitados de acciones de comunicación e información y las prioridades funcionales de la comunicación interna, definiendo las insuficiencias detectadas en los procesos de comunicación y los elementos negativos.

²² El diseño del plan de comunicación interna intenta dar respuesta a las preguntas de qué se quiere comunicar, a quién se debe comunicar, cómo se ha de comunicar, cómo se llevará a cabo y cuándo. Esto nos permitirá establecer unos objetivos a perseguir, un público objetivo, los mensajes a transmitir para alcanzar los objetivos, los recursos necesarios y disponibles para su implantación, el calendario de ejecución y las personas responsables de la implantación.

²³ El éxito en la implantación de un plan de comunicación interna dependerá de proyectar el escenario deseable en el seno de la organización, la sistematización de la comunicación, la orientación de las acciones de comunicación (lineales entre puestos del mismo nivel jerárquico; funcionales cuando sean intradepartamentales; transversales, cuando cruzan diferentes departamentos y jerarquías y corporativos cuando llegan a toda la Entidad), la detección y eliminación de las resistencias, el apoyo de la alta dirección y la garantía de la existencia de recursos para la implementación.

²⁴ Dentro de los instrumentos de información cita las cartas personales, las notas internas, los tableros de anuncios y paneles, el manual de acogida, las revistas, los boletines, los vídeos, etc. Como instrumentos de comunicación interna se aluden los buzones y programas de sugerencias, los informes, las entrevistas personalizadas y las encuestas, los seminarios y los cursos de formación y el trabajo en equipo. También se observa la influencia de las tecnologías de la comunicación con la comunicación electrónica interactiva y las redes corporativas de información o intranet.

como comunicación institucional, se alude a las relaciones públicas y la labor de comunicación corporativa, en donde se incluyen la publicidad y el *marketing*. Unida a las relaciones públicas aparece la política de la identidad y la imagen corporativas. Cuestión de gran actualidad es la de la comunicación de los ciudadanos²⁵ y el impacto que ejercen sobre dicha comunicación las tecnologías de la sociedad de la información. La comunicación externa permite una mayor participación del ciudadano en la actividad de las Administraciones Públicas y permite conocer su grado de satisfacción en el funcionamiento de los servicios públicos²⁶.

En el capítulo noveno, María José GARCÍA SOLANA investiga un concepto clave en la Nueva Gestión Pública, como es el del ciudadano entendido como cliente. La idea del ciudadano-cliente se basa en el concepto del individuo que percibe a la Administración Pública como una proveedora más de servicios, relacionándose con ella en términos de intercambio mercantil. Esta concepción es el resultado de una modificación entre el Estado y la sociedad, en la que se ha pasado de una relación normativa, basada en la creencia de la posibilidad de programar normativamente toda la actividad de las Administraciones Públicas a la construcción de un Estado social, en la que el ciudadano se ha convertido en un consumidor de servicios públicos²⁷. La concepción del ciudadano como consumidor de servicios se complementa perfecta-

mente con la de propietario, entendiendo que el pago de impuestos le otorgan un título de propiedad sobre los servicios que disfruta. Estas percepciones redundan sobre la prestación de servicios, con una mayor valoración del coste-beneficio, la implantación de las técnicas de *marketing* público y la generalización de los procesos de evaluación, añadiendo al concepto de ciudadano consumidor y propietario, el término de ciudadano «vigilante»²⁸. Se produce, a su vez, una variación en el concepto del interés general, produciéndose una fragmentación de éste en una suma de distintos intereses grupales con capacidad de influencia en la agenda pública. Se trata de una concepción utilitarista, que entiende que el Estado debe actuar desde una lógica de elección pública, dando prioridad a las demandas que son más útiles, en una situación de recursos limitados. Sin embargo, el concepto de ciudadano-cliente puede resultar excesivamente simplista, puesto que las relaciones de las Administraciones Públicas con los ciudadanos no sólo se basan en el servicio público, sino que existen también relaciones de regulación, de sanción, de coacción, etc.

En el capítulo undécimo, Jaione MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA examina las relaciones intergubernamentales en España. Define las relaciones intergubernamentales como «un importante conjunto de actividades o interacciones que se producen entre unidades gubernamentales de todas las clases y a todos los niveles»²⁹. El estudio de las relaciones intergubernamentales va más allá del enfoque jurídico-formal, aunque no lo ignora, adentrán-

²⁵ Piénsese en la iniciativa europea e-Europe y en la española Info XXI, que dentro de un ambicioso plan para desarrollar las tecnologías de la sociedad de la información, se incluye un incremento de las relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos en la denominada «era digital».

²⁶ En relación con esta materia cabe destacar la reciente aparición del libro de BEATO ESPEJO, Manuel, *Cauces de comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos*. Tecnos, Madrid, 2002.

²⁷ El exponente evidente de sustitución de la configuración normativa general por la creación de marcos de actuación que regulan las relaciones entre Administración y cliente son las cartas ciudadanas y las cartas de servicios. Éstas se extienden a los distintos servicios y sectores. Aunque nacieron con una vocación general de detallar los derechos y obligaciones de las partes del «contrato» (Administración y cliente).

²⁸ Los ciudadanos vigilantes se centran en los resultados e intentan incrementar su capacidad de influencia. Las técnicas directamente relacionadas con el aspecto del ciudadano vigilante son la recogida de quejas, recomendaciones y sugerencias. Además del ciudadano, como vigilante del funcionamiento de la Administración, los propios empleados públicos son observadores y conocedores de las inquietudes públicas.

²⁹ Dentro de estas relaciones intervienen ciertos factores como el número y ellos tipos de entes de gobierno, la variedad de los funcionarios públicos, la regularidad de los contactos entre funcionarios, las pautas de actitud de los funcionarios y la orientación de la política sobre los recursos económicos.

dose en otros aspectos como los ámbitos de negociación, de intercambio, de cooperación y de conflicto, que no se pueden deducir fácilmente del marco normativo. Estas relaciones intergubernamentales influyen sobre las organizaciones, favoreciendo procesos de cambio³⁰. Refiriéndose al caso específicamente español, se detectan algunos factores que han marcado el devenir de las relaciones intergubernamentales, como son el fuerte peso de una cultura política de rivalidad entre Estado y Comunidades Autónomas, una tendencia reacia a perder competencias y la insuficiencia de los mecanismos del sistema burocrático tradicional en un contexto administrativo descentralizado y plural. Se observan diversas etapas en las relaciones intergubernamentales en España, especialmente en las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas³¹. En el ámbito local, la colaboración entre los gobiernos locales y otros niveles de gobierno viene más obligada por la necesidad de recursos de los primeros, antes que por una cultura de la colaboración. Finalmente, la autora menciona dos casos de programas públicos concretos, en los que se produce una vocación interinstitucional para su implementación³².

En el capítulo duodécimo, Jorge CRESPO GONZÁLEZ profundiza en las relacio-

nes intergubernamentales, aplicando este tipo de estudio a la gestión en la Unión Europea. Su trabajo se divide en tres partes: las peculiaridades de las políticas comunitarias y su influencia en la gestión intergubernamental en la Unión Europea, los factores de la gestión pública intergubernamental y el proceso de reforma de la Comisión Europea. Las peculiaridades de las políticas comunitarias afectan a sus aspectos simbólico, de estilo, sustantivo y operativo, situándose la gestión en su fase operativa. La Unión Europea interviene en el diseño de regulaciones y estrategias en las políticas públicas europeizadas, realizando también controles y evaluaciones en la aplicación. Sin embargo, la implantación directa se realiza de modo excepcional, siendo habitual dicha realización por la Administraciones Públicas de los Estados miembros. En cuanto a la gestión intergubernamental, ésta plantea distintas necesidades, como una mejor capacitación intergubernamental de los empleados públicos³³. Dentro de la gestión intergubernamental, la implementación de políticas sigue diferentes patrones, como pueden ser las áreas cedidas a la Comunidad y que no han sido reguladas por el Derecho derivado, desarrolladas y aplicadas por las Administraciones nacionales; las propias del Derecho derivado de las Comunidades Europeas realizada por los Estados miembros³⁴, las realizadas con gran autonomía por parte de los Estados miembros, pudiendo la Comisión controlar la actividad

de éstos. La coordinación intergubernamental no se realiza desde imposiciones orgánicas, habida cuenta del respeto de la Comisión al principio de autonomía institucional³⁵. Dentro de la gestión pública intergubernamental ha hecho fortuna, dentro de la Unión Europea, la gestión en red, es decir, aquella en que *«cada política, en un marco institucional determinado con sus propias pautas de estructuración de las oportunidades y restricciones, genera su propio entramado de actores»*³⁶. Distintos tipos de políticas generan diferentes mezclas de actores³⁷, siendo el poder de cada actor diferente³⁸. Por último,

³⁵ Se analizan tres experiencias de reforma coordinadas: los mecanismos tipo Schengen, a través de los cuales algunos países inician una cooperación más estrecha fuera del marco comunitario, para posteriormente incorporarse al acervo de la Unión; la cooperación reforzada, a través de la cual algunos países pueden profundizar en la construcción europea, dentro del respeto del marco institucional de la Unión; y, por último, los mecanismos de coordinación que incluyen a todos los Estados miembros, siendo ésta la experiencia del Comité Consultivo del Empleo, creado por el Tratado de Amsterdam.

³⁶ Implica la existencia de una red de organizaciones formalmente autónomas, pero funcionalmente interdependientes. El funcionamiento en red se ha adaptado bien al ámbito comunitario, por la interdependencia y la globalización y la traslación de capacidades de gobierno de los sistemas nacionales a los internacionales, con lo que las políticas internas se ven directamente relacionadas con el exterior; por la necesidad que tienen las Comunidades Europeas de funcionar en alianzas verticales muy sectorializadas, tanto procedentes de niveles de gobierno, como grupos no gubernamentales; y la mejor adaptación de las redes informales con criterios flexibles a los problemas político-administrativos.

³⁷ Así, en las políticas mayoritarias, su ámbito de decisión prioritario es el nacional, las políticas centradas en costes y beneficios, suponen procesos de negociación en el ámbito europeo entre países receptores y contribuyentes, dejando la participación no institucional para el nivel nacional, mientras que las políticas concentradas en beneficios y de coste difuso, privilegian la actuación de grupos organizados que buscan regulaciones favorables, a través de procesos de *lobby*.

³⁸ Así, los actores institucionales se basan en la posesión de las facultades de regulación, de disponibilidad de recursos, de concertación de intereses, de legitimidad democrática en bastantes de ellos y en la apelación al interés público. Los actores no gubernamentales aportan conocimientos sobre los sectores de las políticas, desconocidos para las Administraciones, así como medios económicos, tecnológicos y humanos.

³⁰ Los resultados de tales cambios organizativos se observan en la consolidación de las organizaciones gubernamentales en el ámbito local, en la creación de asociaciones intermunicipales y la creciente intervención de las organizaciones no gubernamentales en la gestión de programas.

³¹ Entre 1975 y 1985 el desarrollo del Estado autonómico dio lugar a una fuerte conflictividad causada por el reparto competencial, siendo el Tribunal Constitucional una institución protagonista en la resolución de las controversias. Entre 1985 y 1993 se madura el proceso de transferencias hacia las Comunidades Autónomas, incrementándose los contactos intergubernamentales y consolidándose determinados foros de encuentro, como las conferencias sectoriales.

³² Son el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi, puesto en marcha por el gobierno vasco y articulado a través de convenios entre gobierno vasco y diputaciones forales y entre estas últimas y las entidades locales. Además, es destacable el Plan de equipamientos culturales, puesto en marcha por el Ayuntamiento de Eibar, buscando la financiación interinstitucional.

³³ En este sentido, las iniciativas realizadas en el ámbito nacional parecen bastante exiguas, con un tratamiento excesivamente sectorializado de las políticas públicas comunitarias, una orientación de la formación primando lo jurídico institucional y menospreciando los elementos politológicos, sociológicos y de gestión, incluyendo en las pruebas selectivas para el acceso o provisión de puestos en las Administraciones Públicas españolas unos contenidos nuevamente formalistas. En el ámbito comunitario se han llevado a cabo algunos programas en ámbitos materiales muy definidos, como el programa Karolus, el programa Matthaeus-Tax, el Programa Fiscalis, el programa Sherlock, el programa Oisín y el programa Grotius.

³⁴ En este aspecto, poseen un cierto grado de discrecionalidad las directivas en su traslación a la legislación nacional, así como el establecimiento de resultados prácticos e impactos mensurables.

si los resultados son percibidos como positivos, aportan legitimidad al sistema político-administrativo y votos a los gobiernos. Finalmente, Jorge CRESPO GONZÁLEZ trata la reforma de la Comisión, citando algunas innovaciones planteadas como la gestión basada en las actividades ³⁹, la externalización de actividades (bajo las modalidades de desconcentración, descentralización y la subcontratación), la simplificación de los procedimientos administrativos y la relevancia en el uso del Internet ⁴⁰.

En el último capítulo (decimotercero), Carlos CONDE MARTÍNEZ describe el proceso de la modernización administrativa en los diferentes países de la OCDE. Toma cuatro modelos: el modelo anglosajón ⁴¹,

³⁹ Armonizando las tareas de planificación estratégica y presupuestación, la programación operativa y de gestión, la supervisión y elaboración de informes, la evaluación y la auditoría externa.

⁴⁰ Fomentando el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, la satisfacción de las necesidades internas y externas de los usuarios a través de Internet e introduciendo algunas reformas legales para favorecer el empleo de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos.

⁴¹ En los países del entorno anglosajón, las reformas han sido bastante radicales, con una clara aceptación de la doctrina de la Nueva Gestión Pública. En este sentido, ha sido paradigmático el caso británico, por la profundidad de las reformas acometidas, que ha influido sobre otros países, incluso de distinto signo ideológico. Los dos hechos más influyentes han sido la tendencia a la implantación de agencias dotadas de autonomía en la gestión y la aparición de las Cartas del Ciudadano, como plasmación de los derechos de los ciudadanos en la obtención de servicios públicos de calidad. De gran contundencia fue la reforma neozelandesa, acuciada a principios de los ochenta por un grave endeudamiento en su economía, actuando sobre las estructuras, sobre la función pública y la gestión financiera. En el caso norteamericano destaca el informe de la Comisión Gore, pretendiendo la adaptación de las Administraciones Públicas a los cambios de la globalización. Se plantea una desburocratización, a través de una descentralización en las agencias de una parte de los poderes de gestión sobre recursos humanos y el aspecto financiero. En segundo lugar se pone en marcha una orientación hacia el cliente. En tercer lugar se aumenta la capacidad de acción y decisión en los niveles más bajos de las organizaciones, aligerando las estructuras administrativas en sus escalones intermedios. Por último, se pretende la concentración de la acción de gobierno, evitando los solapamientos excesivos.

el modelo de Europa Continental ⁴², el modelo de Europa Septentrional ⁴³ y el de los países en transición. Las reformas afectan en todos los países a determinados campos como son el ámbito presupuestario y financiero, el ámbito organizativo, el ám-

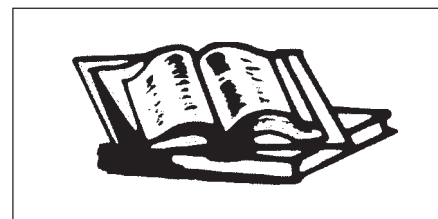
⁴² En el caso de la Europa continental existe un respeto a la gestión administrativa, a la seguridad en el empleo, al sistema de promoción basado en la antigüedad y al convencimiento de la diferenciación entre la gestión pública y privada. En el caso de los países de tradición administrativa napoleónica, se busca renovar la legitimidad del Estado a través de formas de actuación renovadas. Obviamente hay algunas diferencias entre países. En el caso francés, paradigmático por la fuerte presencia de lo público en la cultura francesa, las reformas no ponen en duda el papel de la República y los poderes públicos en la sociedad, sino adaptar el Estado a las nuevas necesidades de las sociedades postmodernas. Se hace hincapié en los recursos humanos, en la desconcentración de tareas y en el papel de los usuarios. En este sentido, es de gran importancia el Informe Picq, que analiza el papel del Estado en la sociedad y en la economía y la organización del Estado. Sin embargo, la mayor parte de las reformas han ido más despacio de lo esperado. Si ha avanzado Francia en la creación de agencias reguladoras para abrir la Administración a los ciudadanos y una elaborada la evaluación de las políticas públicas. En el caso alemán, se ha intentado la realización de ajustes parciales que no ponen en duda la estructura administrativa. Por otra parte, el hecho de la reunificación ha aglutinado todos los esfuerzos de modificación, intentando adaptar a la Administración Pública a la nueva realidad territorial. Las mayores innovaciones de gestión se han realizado en el nivel local, con modelos de dirección de la Administración local con elementos de la gestión privada (observándose experiencias parecidas en los países nórdicos). En el último periodo de gobierno democristiano se habían impulsado ciertas iniciativas tendentes a reducir el número de las autoridades federales, introducir nuevos modelos de control de gestión y poner en marcha experiencias de desregulación y privatización. La llegada al poder de los socialdemócratas frenó estas iniciativas pero sí fomentó la implantación de algunas experiencias de la Administración Local.

⁴³ En el caso de los países del Norte de Europa se pretende una adaptación de las estructuras administrativas a la necesidad de ser más operativos en determinados ámbitos de actuación pública. Se toman algunos elementos de la Nueva Gestión Pública, pero sin compartir la exaltación del mercado y el descrédito de lo público, sino con una orientación pragmática, casuística y negociada. En el caso sueco, ejemplo del Estado de Bienestar, se intentó hacer frente a la crisis económica de los años noventa, intentando una mejor gestión de los recursos y aplicando la gestión por resultados. Por otra parte, la fuerte Administración Local en relación con la provisión de servicios públicos, ha introducido importantes innovaciones en la gestión.

bito directivo y el ámbito de los recursos humanos. Sin embargo, existen fuertes variaciones en los modos de aplicación ⁴⁴. En términos generales, se ha observado una tendencia a la convergencia en los sistemas administrativos de los países de la OCDE, ya sea por emulación, por la comunicación entre élites, mediante armonización o de forma imperativa.

En términos generales, se puede afirmar que estamos ante una obra innovadora y bastante actual, completa y de fácil lectura. Son pocos los libros en lengua castellana que analizan el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Por tanto, resulta de gran interés para todas las personas interesadas en lo público y para el ámbito académico.

Pedro Luis PÉREZ GUERRERO
Universidad de Alicante



RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, JOSÉ MANUEL
(Coordinador), *Experiencias prácticas de desarrollo local*. Bayer Hermanos, S.A. Barcelona 2001. 717 pp.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ analiza las políticas públicas locales de Desarrollo Local, entendiendo el objetivo de éstas como el *de «reforzar la capacidad de una zona concreta para buscar de forma autónoma su propia vía de desarrollo, creando un entorno favorable al mismo usando las*

⁴⁴ Por último, algunos países en transición como los del Este de Europa (Hungria, Polonia y República Checa), se ven en la necesidad de adaptar sus estructuras administrativas como condición para el ingreso en la Unión Europea. En otros países, con graves déficits en el Estado de Derecho (Turquía), corrupción (Corea) han tenido que poner en marcha soluciones específicas para tales problemas.

*características y la riqueza de cada territorio*¹. Estas políticas evolucionan desde las primeras elecciones locales democráticas de 1979 hasta la actualidad. A finales de los setenta y principios de los ochenta se vive una situación de liderazgo y protagonismo de los Entes Locales a la hora de aplicar este tipo de iniciativas, a causa del déficit histórico de infraestructuras locales y la atonía del sector privado, inmerso en una grave recesión económica. Durante los años ochenta estas políticas van adquiriendo un mayor grado de madurez, hasta llegar a los años noventa, en que se observa una actitud más de bien de coordinación e impulso que de asunción directa de iniciativas, en parte debido a una recuperación de la sociedad civil. En el Desarrollo Local refleja su influencia el proceso de descentralización del Estado, concentrado inicialmente en las Comunidades Autónomas y, posteriormente, en las implicaciones del denominado «Pacto Local», una descentralización encaminada hacia los Entes Locales. Desde un punto de vista económico, las políticas de Desarrollo Local responden a la crisis del Estado de Bienestar y del modelo tradicional de crecimiento económico (clásicamente basado en grandes factorías y actualmente globalizado y con gran tendencia a la especialización y la flexibilidad). También es el resultado de la reacción a las fórmulas tradicionales de política económica, impuestas de forma piramidal entre los distintos niveles territoriales de Administraciones Públicas, pretendiendo un nuevo modelo de política económica, basado en las propias comunidades locales o iniciado desde abajo. A estas ideas, se añade la creciente sensibilidad medioambiental, intentado articular un desarrollo económico respetuoso con los recursos naturales, conocido como desarrollo sostenible.

El Desarrollo Local presenta una gran complejidad por el hecho de incluir múltiples ámbitos de análisis, como el económico, el político, el jurídico, el geográfico y el técnico. Dentro de los factores que inciden en aquél pueden citarse el soporte

físico, la promoción económica, la financiación, la información y el asesoramiento, la gestión municipal y los recursos humanos.

Conviene recordar, también, que muchas de las iniciativas de Desarrollo Local se han financiado con cargo a los fondos estructurales comunitarios. En la obra se alude a las iniciativas comunitarias, especialmente al papel desarrollado por LEADER I y II y actualmente LEADER + en la revitalización de las zonas rurales, la importancia de la iniciativa EQUAL (anteriormente HORIZON, YOUTHS-TART, ADAPT) en su incidencia sobre los Recursos Humanos locales o URBAN y el actual URBAN II sobre los cascos urbanos más deteriorados. La importancia de estas iniciativas ha sido directa en cuanto que las ayudas económicas han permitido aplicaciones concretas e indirecta, en cuanto han abierto un debate hasta entonces bastante secundario, acerca del papel de las ciudades, de los pueblos, de las zonas rurales, etc., en un país en donde la cuestión autonómica ha tendido a acaparar el interés de la opinión pública.

Por último, se atiende a un viejo debate existente entre los estudiosos del Gobierno y la Administración Local, acerca del papel de las Diputaciones Provinciales en estas materias y la cuestión de las dimensiones territoriales y demográficas de los Entes Locales.

Puede afirmarse que la elaboración de este tipo de obras colectivas suele resultar difícil, por la variedad de casos, por la propia heterogeneidad del ámbito local (zonas rurales, urbanas, industrializadas, agrarias, turísticas, de servicios, etc.), por la variedad de enfoques con se aborda el desarrollo local por parte de los distintos profesionales (economistas, políticos, geógrafos, sociólogos, juristas, ingenieros, etc.). Este hecho puede llegar a generar una cierta sensación de fragmentación o de mera yuxtaposición de las diferentes aportaciones. Para evitarlo, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ organiza los distintos casos en torno a cuatro ejes temáticos y un anexo. Los ejes temáticos son: los casos de planificación estraté-

gica en el completo nivel local (incluye los casos de Valencia, Bilbao, Gijón, Alcobendas, Girona, Calvià), las experiencias de desarrollo local en ámbitos urbanos (los casos de Jerez de la Frontera, Valladolid, Vigo, Badajoz), las experiencias de desarrollo local en ámbitos rurales (los casos de Los Alcornocales, Norte de Palencia, el Maestrazgo, Mancomunidad de la Sierra del Segura-Albacete, las zonas rurales de Tenerife y Taramundi) y el papel de las Diputaciones Provinciales en el desarrollo local (los casos de Salamanca y Jaén). El anexo trata de la experiencia autogestionada de Las Amayuelas (Palencia).

Dentro de los casos de planificación estratégica en el completo nivel local se abordan los planes estratégicos de Valencia, Bilbao, Gijón, Girona, Alcobendas y Calvià, partiendo de problemas y características diferentes. Todos ellos suelen responder a una construcción técnica similar, que es el plan estratégico, pero partiendo desde distintas necesidades territoriales y desde diferentes percepciones. Así, en el Plan Estratégico de Valencia existe una preocupación especial por las dotaciones en infraestructuras y comunicaciones, en el caso de Bilbao en la adaptación de los recursos humanos a la sociedad de la información, en el caso de Gijón, en la concertación social y los pactos territoriales por el empleo; en el caso de Alcobendas en la participación ciudadana y la modernización de la gestión; en el caso de Girona en la revitalización del casco histórico, en términos físicos y sociales y, en el caso de Calvià en la sostenibilidad y el turismo de calidad.

En el caso de Valencia, Josep María PASCUAL ESTEVE, Director del Equipo Técnico del Plan Estratégico de Valencia, analiza los orígenes de dicho plan estratégico y su desarrollo. Valencia es el ejemplo de una ciudad dinámica, en pleno centro del arco mediterráneo, pero con importantes déficits de infraestructuras en relación con otras grandes ciudades españolas a principios de los años noventa². El Plan nace en

¹ Véase pág. 37 de la obra reseñada.

² Valencia es la tercera ciudad de España en población, con unos 759.000 habitantes en el Municipio y

1994, partiendo de una definición del modelo de ciudad al que se pretendía llegar, el análisis de los principales actores urbanos, la aplicación de métodos de generación de ideas (*brainstorming*, «pensamiento lateral, etc.), metodologías de escenarios y el diseño de una metodología propia para la fase de impulso. Los objetivos del plan eran la definición de una estrategia integral y concreta de la ciudad, el establecimiento de la cooperación pública-privada y privada-pública y el desarrollo de la participación ciudadana. Dentro de la estrategia se marcaron unos posicionamientos de la ciudad de Valencia, como el posicionamiento con respecto al sistema de ciudades en que se encuentra inscrita, al modelo de desarrollo económico y social, a la ordenación del espacio interno y a la dinámica urbana, a la cohesión social y al medio ambiente³. En el Plan Estratégico expuesto se hace gran hincapié en la evaluación del proceso. Basándose en dicha evaluación el autor considera necesario el planteamiento de una nueva etapa para el Plan Estratégico de Valencia.

El caso de Bilbao, expuesto por Javier FONT PÉREZ, Profesor de Políticas Metropolitanas de la Universidad de Deusto, surge de una realidad diferente, que es el de las zonas de industria madura tradicional (siderurgia, naval, etc.) aquejadas de duros procesos de reconversión industrial⁴. Uno de los principales énfasis de la revitalización se va a aplicar a los recursos humanos de la ciudad, pretendiendo su recualificación según las exigencias de los servicios avanzados de la sociedad de la

información. En el Plan de Revitalización de Bilbao, iniciado en 1989, se manejan posibles escenarios alternativos⁵ y ocho temas críticos: inversión en los Recursos Humanos, la conversión en Metrópoli de Servicios en una moderna región industrial, un incremento de la movilidad y de la accesibilidad, la regeneración medioambiental, la regeneración urbana, la centralidad cultural, la gestión coordinada de las Administraciones Públicas y el Sector Privado, la articulación de la acción social⁶. En el replanteamiento del plan, la

⁴ Bilbao lideró desde finales del siglo XIX, junto con Barcelona, la industrialización de España. Su prosperidad económica se basó en el mineral del hierro y la industria siderúrgica, así como la construcción naval. Esta prosperidad económica atrajo una importante inmigración. Hasta principios de los años ochenta la metrópoli de Bilbao contaba con una población de un millón de habitantes distribuidos en varios municipios. Sin embargo, desde mediados de los años 70 la zona metropolitana de Bilbao se ve golpeada por la crisis económica, debida a la competencia de los países de reciente industrialización. La zona se encontraba en serios problemas para atraer nuevas inversiones y adaptarse a las nuevas necesidades. En los años ochenta, el Área Metropolitana de Bilbao perdió unos ochenta mil empleos industriales.

⁵ El autor expone una matriz de escenarios con dos ejes: el nivel de inversión en recursos humanos y el nivel de confianza social. La combinación de estas dos variables da lugar a distintos escenarios alternativos. Así, una elevada inversión en recursos humanos en un entorno de desconfianza social lleva a la fuga de cerebros (con emigración cualificada, inmigración no cualificada, conflicto cultural y escasa diversificación económica). Por el contrario, una elevada inversión en recursos humanos en un contexto de confianza social daría lugar a una comunidad inteligente (aprendizaje continuo, inmigración cualificada, integración multicultural y servicios avanzados). Una situación de escasa inversión en recursos humanos, en un entorno de desconfianza social supondría una situación a la que el autor denomina «jungla de asfalto» (aislamiento, escaso espíritu cívico, aumento del crimen organizado y economía sumergida). Por el contrario, una escasa inversión en recursos humanos, en un clima de confianza social supondría la recreación de una «arcadia feliz» o una idealización de la cultura tradicional (escasa internacionalización, reforzamiento de la cultura tradicional, incremento del atractivo turístico y de los servicios personales).

⁶ En el caso del Área Metropolitana de Bilbao, existe un marco institucional importante, como lo es el Territorio Histórico, con un amplio marco competencial. Por otra parte, se completaba con la existencia de algunas Mancomunidades de Municipios y Consorcios para la gestión sectorial.

Asociación ha promovido en el año 1999 la reflexión estratégica «Bilbao 2010», reelaborando estrategias en un horizonte temporal amplio⁷.

Gonzalo GONZÁLEZ ESPINA, Director de la Agencia Local de Promoción Económica y Empleo del Ayuntamiento de Gijón, expone el Plan Estratégico, que se corresponde con un modelo clásico y contrastado de planificación. A la fase de diagnóstico⁸ le sigue la de elaboración de objetivos⁹, a ésta la de gestión estratégica y, por último, la de evaluación de resultados y replanteamiento. En la gestión estratégica se aplicó una fuerte concertación política y social, con amplia presencia sindical. Para las políticas sectoriales se intentó articular la colaboración con los actores sociales afectados¹⁰. La evaluación

⁷ El autor cita la siguiente idea básica dentro de la reflexión estratégica «Bilbao 2010»: «*construir entre todos un Bilbao Metropolitano en el que los ideales, cualesquiera que fuesen, sean posibles; un Bilbao capaz de identificar, atraer y materializar las buenas ideas en provecho de toda la comunidad, un Bilbao en el que fluyen, se potencian y germinan las ideas*» (pág. 134 de la obra reseñada).

⁸ El diagnóstico se llevó a cabo con una reseñable presencia del «Observatorio Local de Gijón», aplicando el análisis de entornos, grupos de trabajo, técnica DELPHI y D.A.F.O. (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades).

⁹ A partir de estos diagnósticos se elaboraron unos objetivos, que diseñaron siete líneas estratégicas. La línea estratégica 1 pretende innovar y diversificar la base industrial de Gijón para conseguir un centro económico de la Cornisa Cantábrica y del Arco Atlántico. La línea estratégica 2 busca hacer de Gijón una ciudad más accesible y de gran calidad ambiental. La línea estratégica 3 se centraba en la modernización de la oferta comercial y en el incremento de los mercados. La línea estratégica 4 pretendía mejorar la oferta turística. La línea estratégica 5 perseguía integrar lo rural y lo urbano. La línea estratégica 6 intenta aumentar la cualificación de los recursos humanos. Por último, la línea estratégica 7 establecía como objetivo el incremento de la calidad de vida de todos los ciudadanos. Estas líneas estratégicas, planteadas de forma genérica y amplia, posteriormente se concretarían en proyectos clave.

¹⁰ Los contenidos de esta gestión se basan ampliamente en la revitalización del empleo, a los antecedentes históricos de industrialización (como capital intangible), la mejora de la accesibilidad interna y externa, la modernización y la mejora de la oferta comercial y turística, la integración de lo rural y lo urbano (respetando las formas de poblamiento policéntricas, propias de Asturias y del norte de España, en general), el incremento de la cualificación de los Recursos Humanos y una mejora de los servicios públicos y municipales.

en torno a un millón y medio en su Área Metropolitana. La ciudad no se había beneficiado del crecimiento del período 1988-1992 que conocieron ciudades como Sevilla, Barcelona o Madrid. Sufrió un cierto déficit de infraestructuras y servicios.

³ La gestión del plan se concibió como relacional, es decir, intentando el acuerdo y la colaboración de las principales instituciones. Con este fin, se creaba un Comité Ejecutivo, entidad diferenciada que englobaba a diferentes instituciones, sindicatos y asociaciones; y un Consejo General, de carácter consultivo, que se encargaba de articular la participación ciudadana. Dependientes del Comité Ejecutivo se establecían diez Grupos de Impulso y Seguimiento de los principales proyectos, siendo liderado cada grupo por una entidad e institución clave en el desarrollo de cada iniciativa.

arroja unos resultados satisfactorios en el cumplimiento de objetivos, aunque con un impacto moderado en el empleo, al sufrir la región continuos procesos de reconversión ¹¹.

Por su parte, Antonio DÍAZ MÉNDEZ, Director de Planificación, Coordinación, Calidad y Atención Ciudadana y Luis Miguel PALOMARES MARTÍN, Técnico de Planificación y Coordinación del Ayuntamiento de Alcobendas, describen el Plan Estratégico y de calidad en la gestión de Alcobendas. El Plan Estratégico de Alcobendas, por su incidencia en la gestión pública y en la participación ciudadana, es bastante conocido por los municipalistas españoles. Sus características diferenciales con otros planes son su énfasis en la participación ciudadana y el compromiso institucional interno ¹². En el momento actual, la planificación de Alcobendas se adapta al impacto de las nuevas tecnologías a través del Proyecto ITACA ¹³ (Información, Tramitación y Atención Ciudadana en Alcobendas).

¹¹ Estos datos informan la actualización del Plan Estratégico de Gijón, cuyos trabajos se recogen en el nuevo proyecto «Gijón-SIGLO XXI». El modelo de Gijón permite abrir un debate sobre las alternativas de desarrollo de las comarcas mineras, sumidas en una situación de estancamiento económico.

¹² El Plan de Acción Municipal, aprobado en 1992, recogía el compromiso de elaborar un plan estratégico. El 13 de julio de 1993 se aprobó por unanimidad de todos los grupos políticos el Plan Ciudad.. El Plan Ciudad articuló una amplia consulta y participación ciudadana y de los actores sociales y políticos, a través de una Asamblea General, diversas Mesas Temáticas y Comisiones Consultivas. Desde el punto de vista más técnico, los trabajos se articulaban a través de un Comité Ejecutivo y una Oficina de Coordinación. Como resultado de estas tareas se establecieron un objetivo, cinco estrategias y sesenta y nueve proyectos de desarrollo, para un plazo de diez años. La gestión del plan se encomendaba, además de a la Oficina de Planificación, a un foro consultivo, en el que se integraba la ciudadanía y a diversos grupos de impulsión de proyectos específicos, con presencia de diversos actores sociales.

¹³ Este proyecto ha incorporado la tecnología de las nuevas comunicaciones a los servicios a la ciudadanía, los denominados «servicios interactivos». Entre sus medidas concretas se puede citar la distribución de 3.481 tarjetas electrónicas (previa solicitud) a mayores de edad, que permiten entre otras funciones, el pago de impuestos on-line, la reserva de instalaciones municipales o la obtención de determinados certificados municipales.

Otra experiencia bien diferente es la de la ciudad de Girona, explicada por su propio Alcalde, Joaquim NADAL FERRERAS. Con un estilo muy vivencial, describe la evolución de Girona, una ciudad que, a mediados de los setenta, era una ciudad gris, con problemas de suciedad y anquilosamiento y con un gran potencial histórico-artístico sin explotar ¹⁴. El Plan Especial de Rehabilitación del Centro Histórico de 1982 supuso un cambio de rumbo en ese orden de cosas. El Plan General de 1987 siguió abundando en la mejora del entorno histórico, llegándose al Plan Ciudad de 1995 y el Dispositivo de Inserción Económica de 1996. El Plan Ciudad se expone desde una doble concepción, una formulación de la teoría de ciudad, con elementos utópicos ¹⁵, integrándola en una teoría de la sociedad ¹⁶. En la actualidad, desde la experiencia acumulada, se pretende emprender nuevas acciones para el futuro, actuando sobre la margen derecha del río Onyar ¹⁷.

¹⁴ «Se trataba de adecuar la fama de ciudad rica y de rentas altas, la placidez provinciana a la realidad perceptible. Superar la suciedad, la sordidez, el anquilosamiento, la acomodación, el conformismo: terminar con un cierto monopolio de la patente de ciudadanía y abrir democráticamente la participación y el disfrute de los valores de la ciudad al conjunto de los ciudadanos sin exclusión. (...)Era necesario asumir un nuevo papel, una nueva funcionalidad, entender que la ciudad vieja ya no volvería a ser el escenario de una vida social activa y brillante, conservadora y endógena, aparatosa y barroca de un lado, sórdida y oscura de otro. Y tampoco sería, ni podía caer, en la mediocridad conformista, evasiva de unos, o el enfado incordiante de los otros.» Págs. 203 y 204 de la obra reseñada.

¹⁵ El autor se aleja de la frialdad tecnocrática, engrazando con el pensamiento de los urbanistas clásicos, que siempre poseían un referente utópico, desde Ildefonso CERDÀ, con su Teoría General de la Urbanización. Plan para el Ensanche de Barcelona, pasando por Arturo SORIA y HOWARD, con su concepto de ciudad-jardín.

¹⁶ El Plan se articula en torno a un objetivo general y cinco líneas estratégicas. Las líneas estratégicas consisten en: la vertebración de Girona con su entorno, la modernización de la economía de la ciudad, la vanguardia y mejora del medio ambiente y del paisaje urbano, la cohesión y la apertura social y la educación y la cultura como base del progreso de la ciudad. Con el fin de favorecer la cohesión social se puso en marcha el Dispositivo de Inserción Económica, tratando de actuar sobre el mercado de trabajo local.

¹⁷ Estas medidas pretenden la recuperación de los terrenos urbanos marginales, creación de nuevos em-

Para finalizar el bloque, Javier BUSTAMANTE MORENO, Director de Desarrollo Estratégico del Ayuntamiento de Calvià, expone el caso del Municipio de Calvià, situado en el extremo occidental de la Isla de Mallorca, ejemplo emblemático de turismo de masas, tan propio del Mediterráneo. Calvià, como otros muchos municipios españoles que tienen en el turismo su principal fuente de ingresos, observa una fuerte presión sobre su territorio que, a largo plazo, puede volverse en su contra, con la pérdida de calidad ambiental y el envejecimiento del propio espacio turístico. Con el fin de atajar el problema, el Ayuntamiento de Calvià puso en marcha su Plan de Excelencia Turística, con tres grandes líneas de actuación: la recuperación medio ambiental de la costa, la mejora de la calidad, de la promoción y de la profesionalidad y la cooperación, cohesión social y participación ciudadana ¹⁸.

La segunda parte analiza algunos casos de Desarrollo Local en ciudades intermedias, consideradas, por algunos autores como las más dinámicas en una tendencia a la fusión entre lo rural y lo urbano. Se trata la experiencia de Jerez de la Frontera, expuesta por Miguel BALLESTEROS MARRALÓPEZ, Director de Formación y Empleo del Instituto de Promoción y Desarrollo de Jerez. Esta ciudad arrastraba ciertos problemas en el sector vitícola, verdadero motor

pleos, recuperación urbana y del paisaje urbano, dotación social, poner en marcha programas de integración social y la recuperación de edificios de valor histórico y artístico. Estas realizaciones se pretenden ejecutar desde la transversalidad temática, la diversidad territorial y la pluralidad cultural y social.

¹⁸ Siguiendo este modelo de desarrollo, en 1995 el Ayuntamiento elaboró la «Agenda Local 21 para Calvià» en el que se establecieron unos principios de actuación como aplicar nuevas formas para afrontar el desarrollo desde la lógica de la sostenibilidad, la aplicación a Calvià de la Resolución de la Cumbre de Río, la definición de una estrategia para alcanzar el equilibrio económico, medioambiental, social y patrimonial de Calvià, la elaboración de un modelo de actuación para Destinos Turísticos Maduros y la participación de la ciudadanía. En su elaboración, se delimitaron seis áreas temáticas clave, veintisiete campos de referencia y 775 indicadores. La participación social se articuló a través de las Comisiones Temáticas del Foro Ciudadano. Finalmente, la Agenda Local ha establecido diversas líneas de acción, iniciativas y acciones inmediatas.

de su economía durante todos los años noventa¹⁹. El Plan Estratégico de Jerez se realizó entre 1991 y 1992, diseñado por una importante empresa de consultoría. A partir de un importante análisis y diagnóstico, estableció un total de 55 metas, 184 objetivos y 310 acciones estratégicas²⁰. Sus actividades se agrupan en tres ámbitos: materia de Desarrollo Local²¹, en materia de Formación y Promoción de Empleo²² y en

materia de Promoción Turística. Los resultados obtenidos parecen positivos a la luz del empleo creado en los distintos sectores económicos, en relación con las cuantías invertidas. El éxito de esta iniciativa ha permitido que el Municipio de Jerez se incluya dentro del Informe sobre Buenas Prácticas en materia de Desarrollo Local de la OCDE, en el año 1998.

José Ignacio OJEA PÉREZ, Jefe de Servicio de Desarrollo Local y Empleo del Ayuntamiento de Vigo, analiza el caso de la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo²³ y del propio Ayuntamiento vigués. Las características de las políticas de dinamización poseen un enfoque supramunicipal y su financiación ha tendido a ser comunitaria. En el verano del 2000 se inició la revisión de este plan, empezándose a elaborar el segundo Plan Estratégico de Vigo y su área²⁴. El modelo vigués es un claro ejemplo de participación intermunicipal, en un espacio geográfico con áreas de poblamiento disperso, dando lu-

gar a un área metropolitana *de facto*, susceptible de ser reconocida formalmente.

Ignacio SÁNCHEZ RUBIO expone el ejemplo de la remodelación del casco antiguo de Badajoz²⁵, a través del Proyecto Plaza Alta, para concurrir a la iniciativa URBAN en 1994. Esta zona histórica sufría problemas derivados del vacío provocado por el ensanchamiento del casco urbano desde finales de los setenta. Este Proyecto se aprobó en 1995 y se fue aplicando hasta el año 2000. Si bien es cierto que la presencia de fondos comunitarios era mayoritaria en los proyectos, también existió una importante presencia del propio Ayuntamiento de Badajoz y de la Junta de Extremadura. Pero lo que es destacable es la presencia privada. Muchos particulares participaron en la remodelación de las fachadas, participando en la mejora de sus inmuebles²⁶.

La tercera parte de la obra se dedica al análisis de los casos de desarrollo en las zonas rurales. Eduardo RAMOS, María del Mar DELGADO y Carlos DE LA ROSA muestran el ejemplo de Los Alcornocales, tercer parque natural en dimensión, de toda Andalucía. Se trata de una zona natural, con poca intervención humana, con amplio despoblamiento de las zonas interiores de este espacio, pero con existencia de grandes ciudades en la zona de influencia

¹⁹ Jerez de la Frontera se sitúa en la provincia de Cádiz, dentro de la Bahía de Cádiz, un área metropolitana que aglutina unos seiscientos mil habitantes. Su población es ciento ochenta y un mil habitantes, siendo la quinta ciudad andaluza. El sector vitícola ha marcado el carácter de su economía, especialmente la parte dedicada a la exportación (siendo el Sherry el producto emblemático) o a la venta en el mercado nacional (el brandy). A una época de gran prosperidad entre 1975 y 1985 se sucedió otra de estancamiento, provocada por diversos motivos (razones de mercado, de legislación comunitaria, de acceso a financiación por parte de los productores, de cambios en los gustos del consumidor, etc.) La crisis del sector vitícola ha afectado a la agricultura que le servía de soporte y a toda la industria auxiliar. En el año 1988 se alcanzó el nivel más alarmante de crisis, con más de veinte mil desempleados demandando empleo.

²⁰ El instrumento institucional para el impulso del Plan Estratégico de Jerez sería el Instituto de Promoción y Desarrollo de la Ciudad, creado en el año 1994 como resultado de la integración de la Gerencia Local de Desarrollo Económico Empresa Mixta S.A. (GELDEMSA), creada en 1987, la Fundación Pública Municipal de Formación y Empleo, creada en 1991, y la Escuela de Negocios de Jerez, creada en 1993. Esta institución posee todas las competencias relacionadas con el desarrollo económico local, la formación y el empleo, así como turismo y fiestas.

²¹ Dentro del Desarrollo Local, destacan la Ordenanza Reguladora de la Actividad Económica de Interés Municipal, que establece beneficios fiscales y acceso a créditos preferenciales a las empresas de interés municipal (junio de 1995), el Plan Municipal de Generación de empleo, con ayudas a la creación de empleo fijo, a la contratación de colectivos desfavorecidos, a la creación de empresas de economía social, a la concentración empresarial en el mundo rural, y, desde el 2000, a la inserción laboral de recién titulados en formación profesional, a la creación de nuevas unidades económicas en régimen de autónomo, a la subvención de avales de operaciones financieras con entidades de crédito y a la subvención a la electrificación de determinadas zonas; la puesta en marcha del parque empresarial y de la investigación agroindustrial (1992), la actividad del Consejo Económico y Social, el Programa para el Desarrollo Rural del Jerez rural, la renovación del centro de la ciudad.

²² En este sentido, destaca la creación del Servicio Municipal de Promoción de Empleo, de 1995, uno de

los primeros servicios municipales integrados en política de empleo, la puesta en marcha (en 1993) de la Escuela de Negocios de Jerez, el apoyo al auto-empleo, a través del programa Now y el centro de empresas ANDANA, la apuesta por la modernización empresarial, con la introducción de las nuevas tecnologías de la información, la formación de los colectivos más desfavorecidos en el empleo.

²³ Esta Mancomunidad está situada en la Rías Baixas, en una posición periférica en España, aunque en una posición central del espacio económico Norte de Portugal-Galicia. Su eje central está definido por los municipios de Redondela, Vigo, Mos y Porriño, de gran componente urbano, ciertos núcleos de interés turístico (Baiona, Gondomar y Nigrán), los montañosos como Fornelos de Montes, Pazos de Borbén y Soutomaioir; los de la zona del Morrazo (Cangas y Moaña) y los limítrofes con la «raia» de Portugal, como Salceda de Caselas y Salvaterra de Miño.

²⁴ En las iniciativas impulsadas en la última década ha ocupado un papel importante la Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo. Su Módulo de Promoción y Desarrollo ha llevado a cabo, desde 1995, algunas políticas en el marco del programa de las Escuelas Taller y las Casas de Oficios, ha gestionado algunos fondos comunitarios y ha puesto en marcha el Servicio de Asesoramiento a Emprendedores. Por su parte, el Ayuntamiento de Vigo, núcleo de este espacio intermunicipal, constituyó en 1999 la Concejalía de Desarrollo Local y Empleo, que está aplicando el Plan Municipal de Empleo, de carácter cuatrienal (2000-2003), con la implicación de los actores sociales.

²⁵ Badajoz ha sido históricamente una ciudad provinciana, fronteriza y cabeza de un enorme entorno rural, al que ofrecía sus servicios comerciales y administrativos. Su espacio de referencia, hasta entrados los años setenta, era el casco antiguo, en donde se ubicaban la mayor parte de las actividades económicas. El crecimiento de la urbe, a finales de los setenta, vació el casco antiguo, que se fue, por el contrario llenando por colectivos socialmente excluidos. Por otra parte, Badajoz presenta problemas de ciudades de mayor tamaño, por la afluencia de unos veinticinco mil ciudadanos portugueses, en busca de comercio y ofertas de ocio, ciertos días de la semana.

²⁶ Constaba de 35 líneas de actuación, agrupadas en varios capítulos, que permitían integrar medidas de carácter social con otras de rehabilitación física de los espacios degradados. Los ámbitos de actuación eran: la mejora del medio ambiente urbano, la mejora de la actividad económica, la inversión en dotaciones culturales y sociales, el equipamiento en formación, el apoyo técnico, los programas sociales y los programas de formación y empleo.

del parque (Jerez y Algeciras). La primera aplicación de LEADER segregó una parte del territorio, polarizando el proyecto en torno a dos núcleos aplicó de modo más homogéneo. La dinamización del Parque ha favorecido la constitución de diversas mancomunidades de municipios, que han interactuado con los Grupos de Acción Rural. Las distintas intervenciones de los Proyectos LEADER I y II se han centrado en la modernización y ampliación del sector de la repostería, las actuaciones en el sector del corcho y la promoción del sector cítrico. En materia de turismo rural, se han fijado unos parámetros de calidad mínima.

Javier CASTRILLO SALVADOR, Secretario de la Agencia de Desarrollo del Norte Palentino, narra la reactivación de esta comarca de la montaña del norte palentino. Se trata de una zona que ha sufrido una reconversión minera muy dura desde los años setenta, con una pérdida continuada de población. La montaña palentina, articulada en torno a tres poblaciones, cabezas de sus respectivas subcomarcas (Aguilar de Campo, Cervera de Pisuerga y Guardo) intenta hacer frente a la despoblación, el envejecimiento de sus residentes y el desempleo. Las primeras iniciativas de desarrollo arrancaron en 1994, con el Plan de Actuación Local, diseñado por IBERDROLA S.A. Después de diversas jornadas de concienciación y reflexión, el 27 de noviembre de 1995 se constituyó ACADE («Agencia de Desarrollo Comarcal del Alto Carrión»), con la participación de la Diputación Provincial de Palencia, del Ayuntamiento de Velilla del Río Carrión e Iberdrola. Sin embargo, se dejó abierta la entrada en la asociación a otras entidades, ayuntamientos, empresas, etc., de la provincia. Aprovechando el acuerdo entre el Ministerio de Industria y Energía y los sindicatos CC.OO. y U.G.T., que se plasmó en el Plan 1998-2005, de la minería del carbón y desarrollo alternativo de las comarcas mineras, se contrató el diseño de un Plan Director para la Montaña Palentina ²⁷.

El Equipo Gestor del Centro para el Desarrollo del Maestrazgo ²⁸ describe las distintas medidas impulsadas en la zona del Maestrazgo, en la provincia de Teruel. Los orígenes de estas actividades surgen del equipo de dirección de la Escuela Taller de Molinos, intentando encontrar líneas de financiación comunitaria del patrimonio de este pequeño municipio. Con la financiación del programa LEADER, se creó el Centro para el Desarrollo del Maestrazgo. Bajo dicho programa se gestionaron setenta iniciativas empresariales y otras tantas bajo LEADER II. Se trata de una buena respuesta por parte de una comarca con graves problemas de desertización en términos demográficos. Dentro de las iniciativas puestas en marcha destacan el impulso del Parque Cultural del Maestrazgo, constituido por diversos parques temáticos ²⁹, la creación del Parque Fluvial del Guadalupe y la gestión del Plan de las Cuencas Mineras ³⁰.

operativos, unos programas de apoyo y unas actividades para activar las potencialidades intraempresariales, acciones para la promoción de nuevas oportunidades de negocio, acciones para la captación de proyectos de inversión exógenos y acciones para el desarrollo turístico. Como resultado de estas gestiones, en los tres años de funcionamiento de ACADE se han implantado unas ochenta y tres empresas. Dentro de las orientaciones presentes y futuras destacan el proyecto de optar a los programas europeos (LEADER + y PRODER), así como continuar con la dinamización de la población.

²⁸ Integrado por Francisco Javier DÍAZ SORO, Mateo ANDRÉS HUESA, Miguel Ángel GRACIA SANTOS, José Francisco CASABONA SEBASTIÁN, Francisco Javier BLASCO FERNÁNDEZ, Luis Ángel ROMERO RODRÍGUEZ.

²⁹ Entre los que se desarrollan el Parque Geológico de Aliaga, el Parque Paleontológico de Galve, el Parque Escultórico de Hinojosa de Jarque, el Museo de Mas de las Matas, el Parque Cultural de Molinos, el Centro de Interpretación de la Naturaleza de Villarlengo.

³⁰ Se establecen, a su vez, nuevos retos para el Maestrazgo y la aplicación del Programa LEADER +, como son: la cohesión comarcal en torno a cuarenta y tres municipios, la elaboración de un modelo para la toma de decisiones con participación de los agentes locales, la atracción de población (con más de doscientos proyectos de naturaleza empresarial), el desarrollo del la Escuela de Desarrollo Rural del Maestrazgo, la integración en la red Natura 2000, la utilización de las tecnologías de la información, la consolidación y desarrollo del Parque Cultural, el apoyo a los nuevos emprendedores, con atención preferente a jóvenes y mujeres y el establecimiento del Centro Aragonés de Información Rural Europea.

Domingo DEL VAL PERDIGUERO, alcalde de Elche de la Sierra, explica las iniciativas de la Mancomunidad de Municipios de la Comarca natural de la Sierra del Segura (provincia de Albacete), una zona con gravísimos problemas estructurales: un 30 por ciento de tasa de paro, unas rentas por debajo del 50 por ciento de la media nacional, una densidad de población de 10 habitantes por kilómetro cuadrado y un índice de sustitución demográfica del 0,70 por ciento. Se ha puesto en marcha un sistema participativo de desarrollo, tanto en la diagnosis, como en la puesta en práctica, como en la fase de evaluación. Como resultado de todas estas actividades, se establece un esquema básico de planificación estratégica integrada de desarrollo de la Sierra del Segura, consistente en: un análisis y diagnóstico, elaborándose una base de datos de recursos, potencialidades y estrangulamientos; el establecimiento de objetivos generales y específicos, una estrategia general (conceptual, ejes de desarrollo y ejecución), unos programas y unas líneas o ejes de desarrollo, ciertas medidas e incentivos, la aplicación de las actividades (educativas, culturales, sociales, formativas y medioambientales y la evaluación, concebida como inicial, continua y final. Estas medidas se articulan a través de la Agencia de Desarrollo Local, concebida como servicio público de desarrollo ³¹.

José Luis SAVOIE GUTIÉRREZ, Jefe del Servicio de Desarrollo Rural y Pesquero del

³¹ Los esfuerzos de cooperación y coordinación se han plasmado en una extracción de recursos públicos y privados dentro de la Comarca, a través de una ventanilla única; la cooperación con otras Administraciones Públicas, la participación en la red paralelo 40, de carácter turístico, en la Red Natura 2000, la cooperación educativa (LEONARDO y SOCRATES), promoción de los hermanamientos, la cooperación al desarrollo, la promoción del asociacionismo empresarial local y la implantación de consejos locales y comarcales. Son destacables tres experiencias: la puesta en marcha de una explotación cunícula, la realización de una ordenación del territorio adecuada y el Taller Experimental de Gráfica Contemporánea Internacional, con participación de múltiples artistas de ámbito local, nacional e internacional. Los resultados estadísticos parecen valorar estos esfuerzos, pasándose de una creación de 95 empleos en la comarca, durante la década de los ochenta a unos quinientos entre 1990 y el 2000.

²⁷ Después de un análisis D.A.F.O. se establecieron unos objetivos, se diseñaron unos programas

Excelentísimo Cabildo Insular de Tenerife, explica la reestructuración del sector vitícola de Tenerife, cuyos antecedentes se remontan a la colonización de la isla por los peninsulares, con gran desarrollo de su producción en el siglo XVI. Sin embargo, la priorización de otros tipos de cultivos y el fraude de otros vinos, generó un debate acerca de la conveniencia de incrementar y mejorar la producción isleña, a mediados de los años ochenta. Se intentó dotar al sector de una estructura moderna en todas sus fases y adaptarlo a las exigencias del mercado. Con este fin se intentó racionalizar la producción, reformar la estructura empresarial comercial y elaborar un marco jurídico adecuado.

Eduardo LASTRA PÉREZ, Alcalde de Taramundi (Asturias), finaliza el bloque de experiencias en el ámbito rural, relatando la situación del municipio a principios de los años ochenta, con graves déficits de infraestructuras básicas (especialmente en los terrenos sanitario y educativo). En el año 1983 el Ayuntamiento se planteó la necesidad de contactar con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Gobierno del Principado. Como resultado de estos contactos se realizó el «Plan para la conservación y el desarrollo de los recursos turísticos del Concejo de Taramundi». El proyecto se presentó a los habitantes y se creó la Sociedad para el Desarrollo Integral de Taramundi S.A. (DITASA), con participación del Gobier-

no Regional, del Ayuntamiento y de los vecinos. El proyecto de Taramundi, iniciado en 1983, constituyó la primera experiencia de turismo rural de España. La reactivación del turismo se acompañó con la revitalización del patrimonio arquitectónico, así como los oficios artesanales. Al mismo tiempo se impulsó al sector agroalimentario y la rehabilitación de técnicas tradicionales, siendo un ejemplo el Conjunto Etnográfico de Teixois.

Posteriormente, se examina la importancia de las Diputaciones Provinciales en relación con el Desarrollo Local. Así, Valentín GALLEGO CASTAÑERA muestra el caso de la provincia de Salamanca, con una situación de desempleo juvenil por encima de la media nacional, una densidad de población inferior y una concentración demográfica elevada en pocos núcleos. Con este fin se puso en marcha un Programa Operativo del Fondo Social Europeo para el período de programación 1994-1999, con una reordenación en 1996, basada en los principios de globalidad, originalidad, coordinación, publicidad, innovación y autoempleo.

Finalmente, Luis E. GONZÁLEZ MONTES analiza el caso de la Diputación Provincial de Jaén que, a través del Patronato de Promoción Provincial y Turismo, creado en 1988, intenta la dinamización provincial y la coordinación de las políticas municipales. Dentro de sus diversas áreas

destaca muy especialmente el Área de Desarrollo Local, que se encarga de la coordinación de la actividad de las ocho agencias comarcales que actúan en la provincia. Sus objetivos se han centrado en la consolidación de la provincia como destino turístico interior, la mejora empresarial y de la investigación en el sector olivarero, la mejora de la imagen de Jaén y la difusión de los productos locales, el apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, la promoción del tejido industrial y la mejora de la cualificación de los recursos humanos.

Puede afirmarse, en términos generales, que nos encontramos ante un libro que incluye abundantes ejemplos de políticas diferentes de desarrollo local adaptadas a diferentes dimensiones demográficas, a distintos sectores de actividad económica, a tradiciones culturales varias e, incluso, a distintos tipos de Entes Locales (Municipios, Mancomunidades de Municipios y Diputaciones Provinciales). Resulta de gran interés y es un buen complemento para los estudiosos del Desarrollo Local e, incluso, del Gobierno y la Administración Local, máxime cuando los libros de estas características se centran más en los aspectos teóricos que en la realidad práctica del municipalismo.

Pedro Luis PÉREZ GUERRERO
Universidad de Alicante

